

ПРЕДЛОЖЕНИЯ
ОТ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПЛАТФОРМЫ БЕЛАРУСИ
ФОРУМУ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА ВОСТОЧНОГО ПАРТНЕРСТВА

18-19 ноября 2010

Оглавление

Общее стратегическое направление действий Форума гражданского общества Восточного партнерства

Предложения беларусской делегации

Роль гражданского общества

Инициатива Восточного партнерства задала новый трэнд в политике соседства Европейского союза (ENP). Цели сближения восточных соседей с пространством ЕС предполагают про-активный подход ЕС в своей внешней политике. Восточное партнерство призвано дать новый импульс процессам европейской трансформации в странах, ускорить процессы де-советизации ряда наций, стимулировать процессы национального строительства, формирования национальной идентичности и самоуважения обществ стран Восточного партнерства, обеспечить возможность интеграции с пространством Европейского союза посредством развития стабильных демократических структур и усиления роли гражданского общества. Более активная позиции ЕС не отменяет того, что движущие силы инициативы должны исходить из стран Восточного партнерства, а именно от их проевропейски-ориентированных реформистских правительств и гражданского общества.

В ситуации ориентации правительств стран региона Восточного партнерства на краткосрочные выгоды и блага от Европейского союза возрастает роль гражданского общества в удержании стратегической линии сближения, целей и оснований Восточного партнерства. Роль основного промоутера и двигателя Восточного партнерства предполагает, что не только правительства, но и гражданское общество должно получить четкие преимущества и стимулы своего вовлечения в инициативу. Гражданское общество может и должно получить возможности влияния на принятие стратегических решений в Восточном партнерстве. Но для этого гражданское общество должно иметь собственные перспективные представления о развитии инициативы. Форум гражданского общества предоставляет возможности и механизмы предъявления такой позиции, и лишь от активности и качества предлагаемого содержания зависит то, насколько они будут приняты и услышаны правительствами стран.

Стратегические цели и интересы гражданского общества

В рамках инициативы Восточного партнерства Форум гражданского общества имеет собственные цели и приоритеты:

- Стать действительным и полноценным участником инициативы ВП, то есть оформить и закрепить механизмы включения голоса гражданского общества шести стран-партнеров и европейских стран в межгосударственное взаимодействие и процессы сближения.
- Оказывать содержательное влияние на направление и развитие взаимодействия между странами-партнерами и ЕС, а также на будущее самой инициативы ВП.

- Использовать инициативу ВП для развития и укрепления гражданского общества в странах партнерах, через включение в механизмы принятия решений межгосударственного уровня, а также через создание плотной региональной сети взаимосвязей организаций ГО стран-партнеров.

Особая роль гражданского общества состоит в том, чтобы 1) обеспечить присутствие в процессах Восточного партнерства не только прагматической составляющей, но и ценностной: расширения европейских норм и стандартов, проведение реформ в социальной и политической жизни стран-партнеров; 2) обеспечить публичность и широкое общественное участие в процессах Восточного партнерства; 3) своим деятельным участием дополнить взаимодействие правительственных структур более широким спектром сфер и уровней, на которых идет сближение с Европой.

Инструменты и механизмы: многосторонний мониторинг движения

Если двухсторонние отношения и сближение ЕС и отдельных стран в рамках политики соседства (ENP) регулируются Action Plans (за исключением Беларуси), то в отношении многостороннего сближения не существует аналогичных механизмов. В настоящее время невозможно определенно сказать, насколько Восточное партнерство в целом приблизилось к реализации своих целей. Нет и адекватных инструментов определения сравнительных успехов в продвижении отдельных стран в адаптации норм и стандартов ЕС в конкретных тематически областях: надлежащего управления, экологии, энергетической безопасности, контактов между людьми, развития образования, культуры и т.д.

Глубина взаимодействия ЕС и каждой отдельной страны определяется актуально сложившейся политической коньюнктурой, современной историей политических отношений, и фактически не привязана к интегральным критериям реальной близости отдельных стран к пространству ЕС. Это, с одной стороны, серьезно ограничивает возможности ЕС в предоставлении позитивных стимулов для правительств стран-партнеров, поскольку условия предоставления таких стимулов привязаны исключительно к прогрессу в области демократии и прав человека, но не к прогрессу в адаптации стандартов ЕС. С другой стороны, отсутствует возможность видеть реальный характер трансформаций внутри каждой отдельной страны в сравнительной перспективе. Что дает возможность правительствам стран-партнеров необоснованно настаивать на расширении интеграции с ЕС только на основе истории и актуально данной глубины отношений.

Гражданское общество вовлечено в механизмы оценки прогресса и мониторинг двухстороннего сближения (мониторинг и альтернативные отчеты по исполнению Action Plans). Однако степень такого вовлечения не достаточна и может быть расширена. На уровне многостороннего сближения гражданское общество не имеет возможности осуществлять мониторинг, что в случае Беларуси (не имеющей двухсторонних отношений в ВП) в принципе исключает

возможность хоть какого-либо контроля действий правительства. Форум гражданского общества как многосторонняя структура также лишена формальных механизмов контроля за многосторонним взаимодействием на уровне тематических платформ. Уровень взаимодействия Форума с тематическими платформами сводится только к однонаправленному информированию межгосударственных тематических платформ о позиции гражданского общества, ни обратной связи, ни иной информации от платформ Форум получить не может.

Стратегическим вкладом Форума гражданского общества в развитие Восточного партнерства является **предложение гибкой и открытой процедуры формирования «повестки дня» и мониторинга Восточного партнерства, в которые может активно включаться гражданское общество стран-партнеров и стран ЕС**. Прототипом для такой процедуры может стать Метод открытой координации (Open method of coordination (OMC)), как средство скоординированного движения без унификации. Эта процедура должна включать в себя:

- Выдвижение и согласование *общих* для стран-партнеров приоритетов в рамках сближения с европейскими нормами, ценностям и стандартами, как со стороны национальных правительств, так и со стороны гражданского общества.
- Определение и согласование критериев и индикаторов, по которым будет осуществляться оценка продвижения к этим приоритетам и целям. Формирование открытой системы мониторинга и оценки по данным индикаторам.
- Определение «дорожных карт»[1] для каждой из стран-партнеров, включая повестку дня для национальных правительств и для гражданского общества.
- Мониторинг и сравнительный анализ продвижения в странах-партнерах по принятым «дорожным картам». Публичное обсуждение и вынесение оценок и рекомендаций для формирования «дорожных карт» на следующий период.
- Обмен лучшими практиками в достижении общих приоритетов.

Уже существующий в рамках Европейской политики добрососедства инструмент Action plans действует только в двухстороннем порядке и только на межправительственном уровне. При этом большинством экспертов и политиков признается, что Европейская политика добрососедства и ее инструменты оказались неэффективны, в особенности в отношении процессов демократизации. Предлагаемый здесь инструмент призван обеспечить вовлечение широкого круга субъектов (прежде всего гражданского общества), многостороннюю взаимную координацию стран-партнеров в движении к общим

[1] Поскольку страны-партнеры находятся в различном состоянии, то и формы документов, организующих деятельность, могут быть различными.

приоритетам, расширение уровней и способов взаимодействия, гибкость и отсутствие унификации.

Необходимо включение гражданского общества не только в качестве мониторщика и источника рекомендаций для правительств и структур ЕК, но и в качестве **активного деятеля по реализации повесток, а также организатора публичного обсуждения в обществе процессов сближения с Европой.**

Шагами ФГО к организации процедуры открытого мониторинга и управления должны стать:

1. Согласование приоритетов развития и подготовка «дорожных карт» по тематическим направлениям ВП, которые будут направлять деятельность гражданского общества, его взаимодействие с национальными правительствами и структурами ЕС. В качестве общего основания для согласования приоритетов могут выступить тематические международные документы (конвенции, соглашения, хартии).

2. Формирование на базе структур гражданского общества и независимых экспертов общей для стран-партнеров ВП системы оценки, экспертизы и мониторинга по согласованным критериям и индикаторам.

3. Подготовка отчетов, докладов об исполнении «дорожных карт» и изменениях, которые произошли в странах-партнерах.

4. Организация широкого публичного обсуждения подготовленных докладов на национальном и европейском уровнях, обмена лучшими практиками.

Внедрение данного метода и процедуры формирования «дорожных карт» и мониторинга направлено, прежде всего, на увеличение **прозрачности** процессов ВП, обеспечения **доступа к информации** по деятельности национальных правительств в рамках ВП структур гражданского общества и широкой общественности стран-партнеров, **развитие диалога** между гражданским обществом, национальными правительствами и структурами ЕС.

В рамках 2-ого Форума гражданского общества Восточного партнерства беларусская делегация готова предложить ряд разработанных «дорожных карт», которые могут стать основанием и отправной точкой для запуска описанной выше процедуры (открытой координации продвижения в рамках Восточного партнерства).

«Дорожная карта» по развитию местного самоуправления в Республике Беларусь

ПОДГОТОВЛЕНО

ПОО «ФОНД ИМЕНИ ЛЬВА САПЕГИ»

1. Определение тематического приоритета (объекта) картирования.

Данный проект «дорожной карты» предлагается для реализации в рамках тематической платформы 1 «Демократия, надлежащее управление и стабильность» программы «Восточного партнерства», соответствует ее целям и задачам и направлен на укрепление демократических принципов управления через развитие местного самоуправления в Республике Беларусь.

Проект адресован Евросоюзу (Комитет регионов), Конгрессу местных и региональных властей Совета Европы, Президенту Республики Беларусь, Национальному собранию Республики Беларусь, Совету Министров Республики Беларусь и местным органам власти Беларуси.

Субъектами «дорожной карты» являются органы власти и управления Республики Беларусь, уполномоченные государственные органы и должностные лица, структуры гражданского общества и их экспертные сообщества.

Реализация «дорожной карты» осуществляется Президентом Республики Беларусь и его Администрацией, Парламентом и Правительством Беларуси, органами местной власти и другими уполномоченными государственными органами и должностными лицами.

2. Определение целевых приоритетов.

Целью «дорожной карты» является **развитие системы местного самоуправления в Республике Беларусь.** В качестве базовых (эталонных) документов предлагаются Европейская хартия местного самоуправления и Европейская стратегия инноваций и надлежащего управления на местном уровне. Система местного самоуправления, реализованная в Беларуси, существенно отличается от принципов и норм Европейской Хартии, что оказывает отрицательное влияние, в частности, на формирование органов местного самоуправления, на процесс принятия ими решений, на финансирование их деятельности, на их прозрачность и открытость, на участие граждан в реализации местного самоуправления.

Дорожная карта предполагает следующие направления деятельности и пошаговый механизм их реализации:

Направление 1.

Подготовительная деятельность к подписанию и ратификации Беларусью Европейской хартии местного самоуправления.

Для достижения цели 1 предлагается следующий пошаговый механизм:

2.1.1. Начало консультаций и переговорного процесса между Республикой Беларусь, Советом Европы и Европейском Союзом.

2.1.2. Официальное приглашение экспертов Конгресса местных и региональных властей для подготовки анализа законодательства Республики Беларусь о местном самоуправлении на предмет его соответствия принципам и нормам Европейской Хартии,

2.1.3 Решение Конгресса о направлении экспертов в Республику Беларусь, согласование организационных вопросов (сроки визита, его программа, количественный состав делегации и т.п).

2.1.4 Подготовка на основе проведенного анализа странового доклада о состоянии местного самоуправления в Республике Беларусь.

2.1.5 Перевод текста Европейской Хартии на белорусский язык.

2.1.6 Проведение в Республике Беларусь с участием экспертов Евросоюза (Комитет регионов) и Совета Европы (Конгресс) серии семинаров и конференций (в т.ч. - региональных), направленных на изучение и обсуждение принципов и норм Европейской Хартии.

2.1.7 Определение Республикой Беларусь перечня пунктов Европейской Хартии относительно которых страна предполагает взять на себя обязательства их выполнения.

2.1.8 Подготовка к подписанию и последующей ратификации Республикой Беларусь Европейской Хартии.

Направление 2.

Подготовка и принятие Концепции развития местного самоуправления в Республике Беларусь (на основе принципов и норм Европейской Хартии) и приближение законодательства Республики Беларусь к принципам и нормам Европейской Хартии.

2.1.9. Подготовка и издание Указа Президента Республики Беларусь о разработке «Концепции развития местного самоуправления в Республике Беларусь» и о создании с этой целью рабочей группы.

2.1.10. Организация широкого и публичного обсуждения концепции с участием специалистов органов власти и управления, членами Совета Республики, депутатов Палаты Представителей, местных Советов всех уровней, представителей политических партий, профсоюзов, общественных организаций, а также гражданами.

2.1 11. Подготовка текста Концепции с учётом замечаний, предложений и дополнений, поступивших в процессе её обсуждения.

2.1.12. Подготовка и издание Указа Президента Республики Беларусь « О Концепции развития местного самоуправления».

2.1.13. Разработка и утверждение Правительством перечня мероприятий, направленных на реализацию положений Концепции, определение источников их финансирования, составление графика их реализации и определение ответственных за их реализацию.

2.1.14. Приближение законодательства Республики Беларусь к принципам и нормам Европейской Хартии. Внесение соответствующих изменений и дополнений в законодательство Республики Беларусь.

Деятельность по направлению 1 через реализацию предложенного пошагового механизма позволит:

- определить состояние белорусского законодательства на предмет его соответствия принципам и нормам Европейской Хартии местного самоуправления;
- определить объем изменений и дополнений в действующее законодательство Республики Беларусь, достаточный для выполнения условий подписания Европейской Хартии местного самоуправления;
- начать консультационный и переговорный процесс с Советом Европы и Евросоюзом на предмет подписания Европейской Хартии местного самоуправления;
- ознакомить белорусских специалистов, депутатов, представителей НПО с содержанием принципов и норм Европейской Хартии местного самоуправления.

Деятельность по направлению 2 через реализацию предложенного пошагового механизма позволит:

1. Разработать в виде Концепции единый системный подход к развитию местного самоуправления на долгосрочную перспективу;
2. Подтвердить (через принятие Концепции) серьёзность намерений государства в сфере местного самоуправления и предсказуемости его действий в данном направлении;
3. Разработать (на основе Концепции) план действий на краткосрочную, среднесрочную и долгосрочную перспективы;
4. Упорядочить (в соответствии с Концепцией) процесс внесения изменений и дополнений в действующее законодательство Республики Беларусь о местном самоуправлении.

Реализация “Дорожной карты” будет способствовать приближению законодательства Республики Беларусь о местном самоуправлении к европейским нормам и стандартам, которые получили свое закрепление в Европейской Хартия местного самоуправления и Европейской стратегии инноваций и надлежащего управления на местном уровне.

3. Определение критериев и индикаторов.

В качестве критериев и индикаторов предлагается оценка действий (выполнено / невыполнено), направленных на реализацию пошагового механизма по направлениям 1 и 2, а также:

- Принципы и нормы Европейской Хартии местного самоуправления;
- 12 принципов надлежащего управления на местном уровне (Европейская стратегия инноваций и надлежащего управления на местном уровне);
- Законодательство Республики Беларусь о местном самоуправлении.

Кроме того, в качестве критериев и индикаторов (применительно к пункту 2.1.14 пошагового механизма) могут выступать формально-юридические (общие) признаки местного самоуправления:

Правовые признаки (основы)

1) в национальном законодательстве (в т. ч. в Конституции закреплен принцип самоуправления, основные гарантии института местного самоуправления и механизм их реализации;

2) «неприкосновенность» института местного самоуправления (можно ликвидировать отдельный местный Совет, но нельзя ликвидировать местное самоуправление и лишить жителей права на самоуправление);

3) равенство и отсутствие соподчиненности всех видов местных Советов;

4) право на судебную защиту гарантируется государством;

5) наличие Устава местного Совета (в т. ч. обязательные признаки: указано, когда, каким органом самоуправления принят; наличие гос. регистрации Устава; обязательное опубликование) и иных правовых актов, составляющих систему правовых актов местных органов власти.

Территориальные основы

1) Наличие территории, границы которой установлены государственной властью так, чтобы, с одной стороны, обеспечивалась максимально возможная «близость» к населению, а с другой стороны, гарантировалось эффективное решение всего комплекса задач и полномочий, возложенных на самоуправление (юридическое «закрепление территории» за определенным органом местного самоуправления),

2) обязательный учет мнения населения при оптимизации административно-территориального деления,

3) наличие установленной государством процедуры изменения границ и преобразования местных Советов.

Институциональные основы

1) наличие собственной компетенции, отличной от компетенции иных уровней

власти, которая не может быть передана органам государственной власти, частным лицам или организациям,

2) способность выполнять отдельные гос. полномочия, переданные органам самоуправления по установленной законом процедуре

Финансово-хозяйственная самостоятельность

1) государство гарантирует соответствие между объемом полномочий и объёмом ресурсов уже при определении границ местных Советов, а если этого недостаточно - иными способами (закрепление отчислений от регулирующих налогов, выравнивание бюджетной обеспеченности и пр.),

2) наличие коммунальной собственности,

- равноправие и защита различных форм собственности,
- самостоятельное определение состава объектов коммунального имущества,
- самостоятельность владения, пользования и распоряжения имуществом гарантируется государством,

3) бюджетная самостоятельность, в т. ч.

- наличие собственных источников доходов, закрепленных

за местным Советом,

- самостоятельное установление местных налогов и сборов,
- самостоятельное формирование, утверждение и исполнение местного бюджета, в т. ч. самостоятельное осуществление бюджетного процесса,
- обязательные предварительные консультации органов государственной власти с органами МСУ при принятии решений относительно выделения межбюджетных трансфертов (в т. ч. разграничение налоговых источников)

Организационная самостоятельность

1) органы самоуправления не входят в систему органов государственной власти,

2) наличие собственных выборных органов, либо выполнение функций этого органа сходом граждан,

3) право населения самостоятельно (в Уставах Советов депутатов)

- определять структуру органов самоуправления,
- распределять и закреплять полномочия за органами МСУ,
- устанавливать механизм и осуществлять досрочное прекращение полномочий органов и должностных лиц самоуправления,

4) контроль со стороны населения за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления

Предлагаются следующие количественные и качественные показатели реализации пошаговых механизмов:

- Количество выполненных пунктов предложенного пошагового механизма.
- Аналитические записки о состоянии того или иного процесса: подготовка странового доклада (п.2.1.4), подготовка к подписанию Европейской Хартии местного самоуправления (п.2.1.8), организация публичного обсуждения Концепции (п.2.1.10), подготовка текста Концепции (п.2.1.11)
- Наличие Указов Президента, Постановлений Правительства, решений Парламента (его соответствующих комиссий), направленные на приближение действующего законодательства Республики Беларусь о местном самоуправлении к европейских нормам и принципам (создание рабочих групп, подготовка предложений по изменениям и дополнениям в законодательство, обсуждение предложений, внесение предложений в Парламент, принятие Парламентом предложенных изменений и дополнений и т.д. (п.2.1.14).

4. Анализ существующей ситуации (выполнен на основе предложенной сетки критериев и индикаторов).

Таблица 1. Анализ присутствия (отсутствия) формально-юридических (общих) признаков местного самоуправления (на базе принципов и норм Европейской Хартии местного самоуправления)

Правовые признаки (основы)	**Состояние**
1) в национальном законодательстве (в т. ч. в Конституции закреплен принцип самоуправления, основные гарантии института местного самоуправления и механизм их реализации	Присутствует частично
2) «неприкосновенность» института местного самоуправления (можно ликвидировать отдельный местный Совет, но нельзя ликвидировать местное самоуправление и лишить жителей права на самоуправление)	отсутствует
3) равенство и отсутствие соподчиненности всех видов местных Советов	отсутствует
4) право на судебную защиту местного самоуправления гарантируется государством	присутствует
5) наличие Устава местного Совета (в т. ч. обязательные признаки: указано, когда, каким органом самоуправления принят; наличие гос. регистрации Устава; обязательное опубликование) и иных правовых актов, составляющих систему правовых актов местных органов власти.	отсутствует

Территориальные основы	
1) Наличие территории, границы которой установлены государственной властью так, чтобы, с одной стороны, обеспечивалась максимально возможная «близость» к населению, а с другой стороны, гарантировалось эффективное решение всего комплекса задач и полномочий, возложенных на самоуправление (юридическое «закрепление территории» за определенным местным Советом),	присутствует
2) обязательный учет мнения населения при определении границ местного Совета,	присутствует частично
3) наличие установленной государством процедуры изменения границ и преобразования местных Советов.	присутствует частично
Институциональные основы	
1) наличие собственной компетенции, отличной от компетенции иных уровней власти, которая не может быть передана органам государственной власти, частным лицам или организациям,	присутствует частично
2) способность выполнять отдельные гос. полномочия, переданные органам самоуправления по установленной законом процедуре	отсутствует
Финансово-хозяйственная самостоятельность	
1) государство гарантирует соответствие между объемом полномочий и объёмом ресурсов уже при определении границ территории самоуправления, а если этого недостаточно - иными способами (закрепление отчислений от регулирующих налогов, выравнивание бюджетной обеспеченности и пр.),	отсутствует
2) наличие коммунальной собственности, как самостоятельной формы собственности,	отсутствует
- равноправие и защита различных форм собственности,	
- самостоятельное определение состава объектов коммунального имущества,	
- самостоятельность владения, пользования и	

распоряжения имуществом гарантируется государством,	
3) бюджетная самостоятельность, в т. ч.	частично присутствует
- наличие собственных источников доходов, закрепленных за самоуправлением	присутствует
- самостоятельное установление местных налогов и сборов,	присутствует
- самостоятельное формирование, утверждение и исполнение местного бюджета, в т. ч. самостоятельное осуществление бюджетного процесса,	отсутствует
- обязательные предварительные консультации органов государственной власти с органами местного самоуправления при принятии решений относительно выделения межбюджетных трансфертов (в т. ч. разграничение налоговых источников)	отсутствует
Организационная самостоятельность	
1) органы самоуправления не входят в систему органов государственной власти,	отсутствует
2) наличие собственных выборных органов, либо выполнение функций этого органа сходом граждан,	присутствует
3) право населения самостоятельно (закреплено в Уставе, Регламенте и т.д.):	
- определять структуру органов самоуправления,	отсутствует
- распределять и закреплять полномочия за органами МСУ,	отсутствует
- устанавливать механизм и осуществлять досрочное прекращение полномочий органов и должностных лиц самоуправления,	отсутствует
4) контроль со стороны населения за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления	отсутствует

5 Вызовы и препятствия для реализации дорожной карты:

1. 10 июля 2009 г. зам. Председателя Совета Республики Национального Собрания Республики Беларусь пригласил экспертов Конгресса местных и региональных властей Совета Европы приехать в Беларусь и сделать анализ белорусского законодательства о местном самоуправлении.

Официального ответа Конгресса на это приглашение нет.

Блокирует решение данного вопроса применение Республикой Беларусь смертной казни.

2. Со стороны высших органов власти и управления есть проявления понимания необходимости проведения реформы местного самоуправления, но нет политического решения.

3. Нет подготовленного сценария подготовки и проведения реформы местного самоуправления.

4. Существует проблема квалифицированных кадров, особенно на местном уровне.

5. Отсутствует в достаточном объёме информация об опыте подготовки и проведения реформы местного самоуправления в других европейских странах.

6. Недостаточность финансовых средств для проведения реформы местного самоуправления.

«Дорожная карта» реформирования СМИ Беларуси

Белорусская ассоциация журналистов
Мельников Эдуард Рудольфович

Введение.

Целью предлагаемой к рассмотрению «дорожной карты» является реформирование системы средств массовой информации Беларусь в контексте реализации общей программы «Восточного партнерства».

Реформирование систем СМИ массовой информации стран-участниц «Восточного партнерства» находится в сфере первой тематической платформы программы ВП.

«Дорожная карта» адресована евроструктурам, медиасообществу стран-участниц ВП и предлагается в качестве рабочего документа для совместного обсуждения на очередном Форуме Гражданского общества.

Исходные данные.

«Дорожная карта» реформирования системы средств массовой информации Республики Беларусь, предлагаемая Белорусской ассоциацией журналистов, основывается на основополагающих принципах программы «Восточного партнерства», а также на учете реальных возможностей, предоставляемых форматом этой межгосударственной программы, места и роли в НГО стран-участниц в ее реализации.

К числу благоприятных моментов на этом пути следует отнести:

- возможность институциональных отношений с Евросоюзом без необходимости адаптации к политическим институтам ЕС и практике их деятельности;

- придание Форуму гражданского общества статуса постоянно действующего органа для консультаций и взаимодействия с организациями стран-участниц, в том числе и правительственными;

- наличие и успешное применение метода открытой координации (МОК), практикуемого в ЕС и показавшего свою эффективность как способа согласованного движения различных субъектов к общим стандартам и ориентирам.

К числу неблагоприятных факторов относятся:

- межгосударственный характер программы «Восточного партнерства» накладывает серьезные ограничения на возможность полноправного участия НГО в обсуждении тех или иных социально-политических проблем, а тем более – в принятии решений;

- не определено пространство, в пределах которого интересы гражданского сектора, правительств стран-участниц и евроструктур совпадут и станут реальным движителем реализации программы ВП;

- отсутствуют механизмы включения голоса гражданского общества шести стран-партнеров и европейских структур в межгосударственное взаимодействие и процессы сближения;

- завершено формирование повестки дня программы «Восточного партнерства», в связи с чем существует необходимость адаптировать специфические задачи реформирования СМИ к общеполитическим критериям и стандартам ВП.

Институциональная платформа реформирования СМИ в рамках «Восточного партнерства».

Основные пункты «дорожной карты», предлагаемой Белорусской ассоциацией журналистов, сформулированы на основе постоянного, многолетнего (с 2002 года) мониторинга «Масс-медиа в Беларуси», на основании которого европейское и мировое сообщество имело точное и объективное представление о сути и направленности процессов, развивавшихся в стране. Важной вехой на этом пути стала международная миссия в Беларусь, которая состоялась в сентябре 2009 года. Организаторами и участниками миссии явились 13 международных организаций, среди которых такие авторитетные, как Всемирная асссоциация газет и издателей, Европейская федерация журналистов, Институт "Открытое общество", "Репортеры без границ", Международный ПЕН-центр, "Артикль 19" и др.

Выводы и рекомендации миссии могут служить обоснованием необходимых мер по демократизации масс-медиа Беларуси с позиции мировых и европейских стандартов. Тем самым создается общее пространство для взаимодействия международных медийных организаций и структур Евросоюза в рамках програмы "Восточное парнерство".

В ходе учредительного саммита "Восточного партнерства" в мае 2009 года все участники, включая Беларусь, представленную заместителем премьер-министра Владимиром Семашко, совместно заявили, что начало партнерства стало итогом общего стремления, которое основывается на взаимных интересах и приверженности принципам международного права и фундаментальным ценностям , таким, как демократия, верховенство закона, уважение к правам человека и основным свободам.

Переговорный процесс в этом направлениии уже начался. Первая встреча в рамках диалога по правам человека между ЕС и Беларусью состоялась 16-17 июня 2009 года, следующая запланирована на 2010 год. В ходе переговоров в июне 2009 года, среди прочего, обсуждались вопросы свободы СМИ, выражения мнений, свободы ассоциаций и собраний.

Объект картографирования.

Как отмечается в документе, принятом по итогам международной миссии, несмотря на отдельные, символические жесты со стороны властей, ситуация в Беларуси по-прежнему не соответствует международным стандартам в области свободы СМИ. Новый закон «О средствах массовой информации, который вступил в силу в феврале 2009 года, еще больше усугубляет и без того жесткие ограничения в сфере СМИ.

Итоговый отчет международной миссии содержит в себе следующие разделы и соответствующие рекомендации международного журналистского сообщества в отношении демократизации СМИ Беларуси.

Давление и физические угрозы в отношении СМИ.

Рекомендации:

Властям необходимо реформировать Закон «О противодействии экстремизму» и привести его в соответствие с международными обязательствами Беларуси в области прав человека для обеспечения свободы прессы и свободы выражения мнений. Власти страны должны принять определенные меры по обеспечению прав журналистов вместо того, чтобы преследовать их и подвергать еще большим угрозам.

Экономические условия деятельности СМИ.

Рекомендации:

1. Негосударственные СМИ должны иметь право работать и развиваться в справедливых и равных экономических условиях, включая право на распространение без ограничений и дискриминации.

2. Власти не должны считать сам факт существования негосударственных СМИ свидетельством «равности» между государственными и негосударственными средствами массовой информации.

3. Любая потенциальная приватизация государственных СМИ должна проходить в условиях полной прозрачности и в соответствии с международными стандартами, а также с учетом возможных ограничений совместной собственности и конфликтов интересов.

Регистрация и аккредитация.

Рекомендации:

1. Должны быть определенные ясные правила и условия аккредитации журналистов. Эти правила должны быть прозрачными, недвусмысленными и честными, а также направленными на предоставление всем журналистам общественно значимой информации.

2. Институт аккредитации должен быть сориентирован на упрощение доступа журналистов к общественно значимой информации, а не служить

ограничительным механизмом, который препятствует исполнению журналистами их профессиональных обязанностей.

Доступ к информации.

Рекомендации:

Журналистам не должны препятствовать при освещении общественно значимых событий и демонстраций.

Положения Закона «О государственной службе», которые ограничивают права журналистов на доступ к информации о деятельности властей, должны быть ликвидированы.

Белорусские власти должны определить ясные правила и положения об идеологических управлениях, которые не должны становиться фильтрами и препятствиями в доступе к информации.

Реформы в сфере СМИ.

Белорусская Конституция формально гарантирует свободу слова и доступ к информации в соответствии со ст.ст. 33 и 34. Однако на практике эти конституционные права не уважаются, т.к. различные законодательные акты и декреты ограничивают их, а действия властей часто препятствуют их реализации.

Рекомендации:

Власти Беларуси должны начать прозрачный и честный диалог с государственными и негосударственными СМИ и гражданским обществом о политике в сфере СМИ и соответствующем законодательстве, с перспективой проведения широких реформ, направленных на проведение политики в сфере СМИ в соответствие с международными стандартами.

Власти Беларуси и медиасообщество должны применять экспертные заключения, предложенные международными организациями, а также Офисом Представителя ОБСЕ по свободе СМИ для получения рекомендаций о процессе широких реформ медиасферы.

Следующие законы, которые имеют отношение к деятельности СМИ, должны быть реформированы в соответствии с международными стандартами:

- Закон «О средствах массовой информации»;
- Закон «О противодействии экстремизму»;
- Закон «О государственной службе»;
- статьи 367, 368, 369 и 193-1 Уголовного кодекса.

Регулирование вещания, выделение лицензий и частот.

Рекомендации:

1. Распределение лицензий и частот для телерадиовещания, так же, как деятельность соответствующего регулирующего органа, должно:

- регулироваться законом, принятым парламентом;

- быть ясно прописанным в законе, а не возлагаться на комиссию;

- быть справедливым и прозрачным, включать определенные временные рамки.

2. Законодательные акты, которые регулируют деятельность органа, выдающего лицензии на телерадиовещание, должны быть основаны на:

- ценностях свободы слова, разнообразия, независимости СМИ, продвижения плюрализма, а также точности и непредвзятости;

- участии представителей гражданского общества в процессе выдвижения членов комиссии;

- защите телерадиовещателей от вмешательства со стороны государства;

- наличия потенциальных санкций исключительно в случаях нарушения точно определенных требований законодательства или условий лицензирования.

Профсоюзные вопросы и трудовые права.

Рекомендации:

Медийные организации должны продолжать и улучшать диалог о профессиональных стандартах журналистики и достойных условиях работы в индустрии СМИ.

Власти должны дать журналистским организациям возможность свободной деятельности без ограничений.

Стратегия достижения заявленных целей.

Основой стратегии реформирования средств массовой информации Республики Беларусь, в соответствии с методом открытой координации, являются следующие принципы:

- трезвый учет сложившихся к настоящему времени благоприятных условий и препятствий в отношении возможностей реформирования системы средств массовой информации Республики Беларусь;

- максимальное использование возможностей правовых методов защиты интересов независимых СМИ;

- пошаговое сближение стратегий и тактик реформирования СМИ с родственными организациями в странах–участницах «Восточного партнерства»;

- выдвижение совместных с другими странами-участницами инициатив на Форуме гражданского общества ВП;

- развитие диалога с правительственными организациями и структурами как внутри страны, так и на международных площадках, созданных к настоящему времени;

- привлечение организаций международного медиасообщества в качестве экспертов при подготовке программ реформирования.

Пошаговые мероприятия.

1. Обеспечение равных экономических условий для деятельности печатных СМИ. Для чего:

- возвращение независимых общественно-политических изданий (столичных и региональных) в систему распространения «Белсоюзпечать» и подписные каталоги ГУП «Белпочта»;

- беспрепятственное предоставление равных возможностей осуществления рекламной деятельности в период подписных кампаний;

- фактическое устранение административных препятствий на общегосударственном и региональном уровнях, с которыми сталкиваются независимые издания при регистрации, согласовании юридического адреса, аренды помещений и др.;

- расширение вещания на территорию Беларуси организаций, действующих в соответствии с европейскими принципами общественного телерадиовещания (телеканал БЕЛСАТ, «Еврорадио», «Радио Рация»). Регистрация корпунктов названных организаций в Беларуси. Включение программ БЕЛСАТА в пакет услуг, предоставляемых кабельными операторами. Вместе с тем – предоставление белорусской общественности больших возможностей влиять на программную политику этого канала.

2. Обеспечение гражданам равного доступа к информации. Для чего:

- отменить статьи «Закона о государственной службе», а также подзаконных актов, ограничивающие доступ к информации о деятельности государственных органов;

- ввести заявочный принцип аккредитации журналистов при освещении мероприятий любого рода.

3. Приведение белорусского законодательства о СМИ в соответствие с международными нормами и стандартами, а также с международными актами, подписанными Республикой Беларусь. Для чего:

- отменить статьи №№ 367, 368, 369 Уголовного кодекса, которые предусматривают уголовную ответственность за диффамацию.

- отменить статью УК РБ 193-1, которая ограничивает право журналистов распространять информацию о незарегистрированных объединениях и организациях;

- отмена Указа № 60, создающего серьезные угрозы свободному распространению информации в Сети; Разработка альтернативного закона об Интернете в Беларуси.

4. Внесение на рассмотрение Палаты представителей альтернативных законов, разработанных БАЖ и прошедших юридическую экспертизу международных организаций и юридических служб Евросоюза;

5. Кардинальное реформирование системы телерадиовещания Республики Беларусь. Для чего:

- осуществление постоянной экспертизы (мониторинга) телевизионных и радиопрограмм государственного телевидения РБ на предмет соответствия их международным нормам и правилам вещания (в т.ч. этическим нормам и стандартам);

- создание правовой базы реформирования (законы о телерадиовещании, об общественном телерадиовещании и др.);

- разворачивание широкой общественной кампании в поддержку создания Общественного телерадиовещания РБ и сети независимых коммерческих телерадиовещательных организаций;

- создание общественного Наблюдательного совета, координирующего ход реформирования системы телерадиовещания страны.

6. Проектирование и организация системы внешнего (со стороны структур Евросоюза и европейского медиасообщества) контроля за исполнением важнейших этапов реформирования СМИ.

Критерии и индикаторы

«Дорожная карта», предлагаемая Белорусской ассоциацией журналистов, построена «от простого – к сложному», то есть, таким образом, что осуществление начальных шагов на пути реформирования СМИ (см. п. 1 предыдущего раздела) может служить индикатором готовности властей Беларуси идти дальше в этом направлении, к общему реформированию законодательной базы деятельности СМИ, а затем и к изменению медийного ландшафта.

Следующим этапом может служить готовность отменить одиозные положения законов «О средствах массовой информации», «О противодействии экстремизму», «О государственной службе», Уголовного кодекса РБ (п.п. 2 и 3 «Дорожной карты»).

Этот процесс приведения белорусского законодательства о СМИ в соответствие с международными нормами и стандартами, а также в международными актами, подписанными Республикой Беларусь, невозможен без консолидированных усилий европейского медиасообщества и межгосударственных евроструктур. С этой целью Белорусская ассоциация журналистов предусматривает организацию

ряда слушаний в Европарламенте, ПАСЕ, офисе ОБСЕ по свободе СМИ и других авторитетных европейских организациях. Особо следует отметить неготовность властей допустить свободное вещание на территории Беларуси таких зарубежных вещательных организаций, как телеканал БЕЛСАТ, «Еврорадио» и «Радио Рация». Здесь, очевидно, потребуются специальные усилия.

Итогом этой деятельности может быть принятие ряда резолюций, проигнорировать которые властям Беларуси будет трудно.

В целом мониторинг и внешний контроль за процессом реформирования СМИ в стране предусмотрен п. 6 «Дорожной карты», который носит общеприменительный, инструментальный характер.

«Дорожная карта» предусматривает широкие консультации с профессиональными журналистскими организациями, европейскими медиаструктурами с целью выработки общих подходов к разработке законодательной базы. Итогом этой долговременной деятельности может стать внесение альтернативных законопроектов в Палату представителей РБ (п. 4 «Дорожной карты»). Это относится и к п. 5 «Дорожной карты» в части разработки законов о телерадиовещании, соответствующих европейским стандартам.

Очевидно, потребуются значительные усилия и время для того, чтобы такие меры стали актуальной задачей для всех стран-участниц «Восточного партнерства».

Вместе с тем, очевидно, что эти шаги на пути реформирования СМИ невозможны без общедемократических изменений в стране.

Взаимодействие между властями и гражданским сообществом

Предложения к плану действий по сотрудничеству между ЕС и Республикой Беларусь

Ассамблея неправительственных организаций

Шаги по налаживанию сотрудничества между Республикой Беларусь и Европейским Союзом, прежде всего в границах программы «Восточное партнерство», представляют собой окно возможностей для совершенствования практики надлежащего управления страной. Среди прочего, появляются возможности для включения мнений гражданского общества в процесс принятия стратегических решений. Данные предложения созданы для продвижения идеи и механизмов эффективного развития гражданского общества и включения последнего в процесс принятия решений в Беларуси через использование механизмов диалога Европейский Союз-Беларусь. **Задачей этого документа** является высказывание предложений по налаживанию надлежащего взаимодействия между беларусскими властями и гражданским обществом для включения их в план действий по сотрудничеству между ЕС и Республикой Беларусь. В более широком смысле, данный документ предлагает цели и принципы указанного взаимодействия для использования их при подготовке национальных планов действий всех шести стран-участниц Восточного партнерства.

Сотрудничество между гражданским обществом и властями как первый шаг к усилению практики надлежащего управления.

Включение гражданского общества широко используется для совершенствования работы правительств в большинстве областей, в особенности таких, как сокращение бедности, общественное участие и права человека. Независимое мнение помогает получать больше информации по определённой проблеме, критически осмысливать влияние предлагаемых решений на целевую аудиторию, и понимать те реальные компетенции, которыми должны обладать структуры власти, ответственные за выполнение решений. Также негосударственные организации играют важную роль в отслеживании того, насколько правительство исполняет данные им обещания, в оценке реальных итогов осуществленных программ и в предоставлении последующей информации касаемо эффективности государственной политики и достижения поставленных целей.

Преимущества от сотрудничества между гражданским обществом и властями			
Принятие госудасртвенных программ	*Планирование и реализация*	*Мониторинг*	*Оценка*
• Учитывает мнение тех, на кого направлена программа • Демонстрирует востребованность в госпрограммах и действиях властей по решению проблем или использованию возможностей • Дает знания по выполнению программ на местах и их последствиях • Выстраивает отношения ответственности и принадлежности • Дает понимание того, какие компетенции необходимы для реализации программ	• Привносит в планы реализм • Привносит знания по местным потребностям и наличным компетенциям • Дает новые ресурсы (фонды, волонтеров) при оказании услуг • Новые методы и идеи в сфере оказания услуг • Более эффективное оказание услуг	• Увеличивает подотчетность властей гражданам • Уменьшает коррупцию • Улучшает распределение ресурсов и их итоги • Позволяет обмен опытом по результатам успешных практик	• Добавляет перспективу и специальные знания целевой аудитории (лучшие индикаторы, более информированная оценка и т.д.) • Партиципаторный, качественный подход к оценке Помощь в демонстрирования и подтверждении положительных (или негативных) результатов

Цель и задачи предложений:

Целью данных предложений является:

1. Создание благоприятных условий для укрепления общественности и развития демократии в Беларуси.

2. Налаживание коммуникации между органами власти и объединениями граждан.

3. Повышение уровня гражданской культуры общества, активизация участия граждан в деятельности объединений, процессе принятия и выполнения решений.

Через решение следующих задач:

1. Совершенствование нормативно-правовой базы, которая регулирует создание и деятельность различных институтов гражданского общества;

2. Разработка и налаживание эффективного механизма коммуникации между органами власти и субъектами общественности;

3. Создание надлежащих условий для роста общественной инициативы и развития гражданского общества;

4. Формирование гражданской культуры;

5. Развитие волонтёрства и благотворительности.

Критерии и индикаторы

Очевидно, что надлежащее управление является идеалом, который сложно достигнуть из-за его всеобъёмности. Очень немногие страны сумели достигнуть высокого уровня надлежащего управления в глобальном смысле этого понятия. Однако ради обеспечения устойчивого развития гражданского общества стоит предпринимать все возможные шаги для того, чтобы этот идеал претворился в жизнь. Потому Беларусь в тесном сотрудничестве с гражданским обществом и институтами ЕС должна проводить мониторинг прогресса в процессе построения надлежащего управления на основании следующих критериев/индикаторов:

Участие

Участие как мужчин, так и женщин является одной из основ надлежащего управления.

Участие может быть как непосредственным, так и через легитимные посреднические институты или представителей. Необходимо отметить, что представительная демократия не обязательно означает, что наиболее важные для незащищенных групп общества вопросы будут учтены при принятии политически важных решений.

Участие должно быть информированным и организованным. Он означает как свободу ассоциации и мнений с одной стороны, так и развитое гражданского общества с другой стороны.

Верховенство права

Надлежащее управление требует справедливой системы правосудия, которая действует беспристрастно. Оно также требует полной защиты прав человека, в особенности тех, что касаются прав меньшинств. Объективное исполнение

законов требует наличия независимой судебной системы и беспристрастных и некоррумпированных правоохранительных органов.

Прозрачность

Прозрачность означает то, что принятие решений, равно как и их выполнение, происходит в соответствии с определенными нормами и правилами. Также это означает, что информация должна быть легко доступна и достижима непосредственно для тех людей, на которых направлены эти решения и их выполнение. Также необходимым слагаемым является и то, чтобы информация предоставлялась в полном объеме и в простых для понимания формах и носителях.

Оперативность

Надлежащее управление требует, чтобы институты входили в контакт со всеми заинтересованными сторонами процесса в приемлемых временных границах.

Ориентация на консенсус

Надлежащее управление требует того, чтобы существовал процесс по поиску консенсуса разных интересов в обществе в зависимости от того, что же является главным интересом общества и как он может быть реализован. Оно также требует существования широкой и долгосрочной перспективы в той области, что необходима для стабильного человеческого развития и его достижения. Существование такой перспективы может быть итогам только точного понимания исторического, культурного и социального контекстов общества или его отдельной группы.

Справедливость и инклюзивность

Благополучие общества зависит от того, все ли его члены ощущают личный интерес в этом и не ощущают ли они себя исключенными из процессов, которые происходят в обществе. Это требует того, чтобы все группы, в особенности незащищенные, имели возможность улучшать или сохранять своё благополучие.

Эффективность и результативность

Надлежащее управление означает, что институты и процессы, которые имеют место, приводят к такому итогу, который соответствует нуждам общества, и в то же время используют наличные ресурсы максимально эффективно. Понимание эффективности в контексте надлежащего управления подразумевает также разумное использование природных ресурсов и защиту окружающей среды.

Подотчетность

Подотчетность является основным условием надлежащего управления. Не только органы государственного управления, но и частный сектор и организации гражданского общества должны быть подотчетны общественности и заинтересованным в этом институтам. Вопрос того, кто кому подотчетен,

зависит от того, являются решения или действия внутренними или внешними в отношении к организации или учреждению. В общем, организация или учреждение должны быть подотчетны тем, на кого влияют ее решения или действия. Подотчетность не может существовать без прозрачности и верховенства права в обществе.

Детальный список индикаторов должен быть разработан через процесс открытого диалога государства с гражданским сообществом и представителями ЕС, с учетом сложности и эффективности затрат процесса по сбору данных.

Анализ ситуации

В Беларуси наблюдается ситуация, при которой участие граждан в управления страной крайне ограничено и часто выявляется только в регулярном голосовании на выборах. Другие каналы коммуникации, которые бы позволяли государственным органам учитывать мнение общественности в их повседневной управленческой деятельности в период между избирательными кампаниями, не развиты. Одним из таких каналов является деятельность граждан в рамках структур гражданского сообщества.

Тот факт, что позиция общественных объединений не берётся в расчет и что сотрудничество с НГО не имеет места, не способствует повышению качества работы беларусских органов власти и утверждению легитимности публичной политики в глазах граждан. При принятии решений государственные органы не учитывают специфические интересы, ценности и цели многих членов общества и их объединений, а также не относятся к ним серьезно, даже когда группа представляет собой меньшинство в обществе.

Сотрудничество с неправительственными организациями и способствование им могли бы идти на пользу долгосрочной стабильности и демократическому правопорядку, частично облегчить груз ответственности государства и уменьшить его расходы. Такое партнерство, которое на сегодняшний день не имеет места в Беларуси, является воплощением идеи совместной ответственности государственных органов и граждан за развитие и прогресс общества и за условия жизни в стране.

Стратегические принципы:

1. Общественная активность.

Общественная активность, то есть самоинициированное и добровольное участие людей в общественной жизни и в решении проблем местных сообществ является важнейшим элементом демократичного общества. Государственная власть поддерживает общественную активность путём создания благоприятной правовой среды, непредвзятого информирования людей о гражданской деятельности и вовлечении граждан и их объединений в планирование и выполнение решений.

2. Общественное участие.

Объединения граждан являются каналами для представления разных интересов и ценностей в обществе. Через эти каналы люди получают информацию и высказывают свое мнение о решениях. Когда люди, которые принимают политические решения, вступают в диалог с общественностью и учитывают предложения, высказанные в ходе публичного обсуждения, повышается уровень компетенции общественности и уровень легитимности государства.

3. Уважение.

При разработке и реализации политики общественные инициативы и государственная власть исполняют разные роли, однако их роли дополняют одна одну. Государство уважает право граждан ставить перед собой цели и реализовывать свою деятельность на основании свободы объединений и в порядке, определенном международными соглашениями и национальным законодательствам в этой сфере; оно создает условия для разнообразной деятельности организаций, налаживает с ними взаимодействие на профессионально-профильной основе.

4. Партнерство.

Партнерство подразумевает собой налаживание конструктивного взаимодействия для более эффективного решения вопросов жизни общества.

5. Независимость.

Государственные органы уважают независимость неправительственных организаций и признают их права на осуществление контрольных функций от имени общественности. Органы власти не вмешиваются в деятельность организаций гражданского сообщества за исключением случаев, установленных законодательствам.

6. Ответственность.

Деятельность в интересах общества подразумевает, что объединения граждан, как и органы государственной власти, проявляют открытость, ответственность и отчитываются перед обществом о своей деятельности.

7. Равные возможности.

Создание органами власти одинаковых условий для деятельности неправительственных организаций. Все граждане и их объединения должны иметь равный доступ к участию в общественной жизни.

Стратегический механизм

Данные предложения направлены на поощрение участия гражданского общества, они возникли из процесса консультирования и исследований, а также были обсуждены представителями гражданского общества Беларуси. Они

разработаны как база для следующего этапа консультирования заинтересованных сторон.

- ✓ Законотворчество—участие представителей общественности в обсуждении и разработке законов, нормативно-правовых актов, которые регулируют создание и деятельность неправительственных организаций, в том числе - законов о социально-экономичном развитии государства, интересах групп населения, прав и свобод граждан и т.д.
- ✓ Оценка государственной политики во всех сферах (культура, образование, здравоохранение, занятость, защита окружающей среды, социальное благоустройство и пр.).
- ✓ Осуществление общественного контроля за деятельностью органов власти, которая касается решения вопросов, имеющих общественную значимость, в форме общественного мониторинга подготовки и выполнения решений, экспертизы их эффективности.
- ✓ Проведение органами исполнительной власти мониторинга и анализа общественного мнения, обеспечение своевременного публичного реагирования на предложения и замечания общественности.
- ✓ Поддержка и укрепление самоорганизации и добровольной деятельности граждан на пользу сообщества.
- ✓ Выполнение совместных проектов информационного, аналитическо-исследовательского, благотворительного и социального характера.
- ✓ Расширение информированности общественности о благоприятной роли гражданского общества ради формирования гражданской культуры и развития волонтёрства и благотворительности.
- ✓ Развитие социально ответственного предпринимательство как важного компонента социального развития.
- ✓ Распространение механизмов государственного социального заказа как эффективного средства по налаживанию договорного партнёрства государства и неправительственных организаций ради решения общественных проблем.

Определение рисков и путей их преодоления

Из всего спектра рисков, характерных для беларусской ситуации, необходимо выделить следующие:

Риск	Решение
Политическое нежелание беларуских властей сотрудничать с представителями гражданского сообщества	Как одно из условий сотрудничества с беларускими властями на высоком уровне, ЕС требует, чтобы власти взаимодействовали с гражданским обществом.
Недостаток бюджета для эффективного консультирования с гражданским обществом.	Диверсификация финансирования гражданского общества.
Беларусские власти не находят консультирование со стороны НГО достаточно информативным	Должна быть проведена формативная оценка (formative evaluation) сотрудничества.

Минимальные шаги для включения в план действий.

Для создания плана действий по сотрудничеству между ЕС и Республикой Беларусь предлагается принять ряд неотложных мер, которые заложат базис как для улучшения взаимодействия между властями и гражданским сообществом, так и для улучшения условий для развития гражданского общества в стране. Необходимый минимум требований к беларусским властям по налаживанию сотрудничества с гражданским обществом, который следует включить в план действий по сотрудничеству ЕС-Беларусь, включает в себя:

- Отмену статьи 193-1 Уголовного кодекса и отмену запрета на деятельность незарегистрированных общественных объединений.
- Исполнение решений Комитета ООН по правам человека и других международных органов, которые касаются случаев необоснованного ограничения и нарушения прав человека в Беларуси, в том числе вопросов нарушения по свободы объединений.
- Инициирование открытого, прозрачного и инклюзивного процесса обсуждения и разработки механизмов диалога между беларусскими властями и гражданским обществом.
- Разработка процедуры подписания и выполнения соглашений о сотрудничестве между государственными органами и неправительственными организациями, в том числе через нормативное закрепление механизмов государственного социального заказа.

Более широкий спектр ожидаемых мер по продвижению взаимодействия между беларусскими властями и гражданским обществом определится после выполнения указанного необходимого минимума шагов.

«Дорожная карта» по внедрению европейских стандартов в сферу применения срочных трудовых договоров

Ирина ЖИХАР,
председатель Совета общественного объединения
«Белорусская организация трудящихся женщин»
Геннадий Федынич,
председатель Белорусского профсоюза работников
радиоэлектронной промышленности

1. Определение тематического приоритета картирования

Проблема применения срочных трудовых договоров, которая находится в фокусе внимания «дорожной карты», лежит в тематическом пространстве первой платформы Восточного партнерства «Демократия, надлежащее управление и стабильность». В плоскости этой платформы лежит право на труд как наиболее достойный способ самоутверждения человека.

Неограниченное право нанимателей на повсеместное заключение срочных трудовых договоров со всеми категориями работников противоречит международным нормам и гарантиям в отношении обеспечения права на труд и занятости населения.

Представленная «дорожная карта» ориентирована на продвижение Беларуси и стран Восточного партнерства в зону свободной торговли и общеевропейского рынка труда при строгом соблюдении норм и гарантий в трудовых отношениях между работником и нанимателем, определенных в Рамочном соглашении о работе по срочному трудовому договору.

2. Определение целевых приоритетов

В международной практике трудовые договоры на неопределенный срок (бессрочные трудовые отношения) являются основной формой трудовых отношений, которая содействует улучшению качества жизни занятых работников и повышению производительности труда. Принимая этот факт во внимание, необходимо предусмотреть в законодательстве, локальных нормативных правовых актах, коллективных договорах (соглашениях) стран Восточного партнерства соответствующие гарантии против неограниченного использования срочных трудовых договоров. Поэтому **основной целью «дорожной карты» является приведение в соответствие трудовых отношений в сфере срочных трудовых договоров внутри нашей страны с действующими евростандартами**.

Стандарты для стран ЕС зафиксированы в Рамочном Соглашении о работе по срочному трудовому договору, подписанному в 1999 году Европейской конфедерацией профсоюзов (ETUC), Союзом конфедераций промышленников и

предпринимателей (UNICE), Европейским центром предприятий с государственным участием (CEEP). Кроме того, в 1982 году Международная организация труда Организации Объединенных Наций приняла Конвенцию № 158 и Рекомендации № 166 «О прекращении трудовых отношений по инициативе работодателя», которые также является руководством к действию для стран Евросоюза и рекомендована для ратификации всем государствам участникам МОТ, в том числе и Беларуси. Европейские наниматели и работники рассматривают использование последовательных срочных трудовых договоров (контрактов) как механизм дискриминации и основу для злоупотреблений, поэтому применяют сбалансированную политику в этом вопросе.

3. Определение критериев и индикаторов

Движение в сторону соответствия трудовых отношений в сфере срочных трудовых договоров внутри нашей страны с действующими евростандартами может фиксироваться по ряду индикаторов:

1. Нормы применения срочных трудовых договоров в трудовых отношениях между работником и нанимателем в Беларуси и странах Восточного партнерства (изменение нормативно правовой базы, регулирующей применение срочных трудовых договоров);

2. Определение с субъектами трипартистских отношений ограниченного перечня исключительных случаев и категорий работников, для которых требуется заключение срочного трудового договора (закрепление перечня в нормативных, договорных документах и соглашениях).

3. Перевод работников, которые не подпадают под ограниченный перечень, на договор о найме на неопределенный срок (статистические данные о характере трудовых отношений).

4. Подтверждение в коллективных договорах (соглашениях) ограниченного перечня исключительных случаев и категорий работников, для которых требуется заключение срочного трудового договора.

5. Установление в нормах законодательства и локальных нормативных актах размера выплаты выходного пособия работникам в связи с прекращением трудовых отношений вне зависимости от типа заключенного договора (изменения нормативной базы, регулирующей социальные выплаты)

6. Наличие площадки для открытой коммуникации всех сторон, заинтересованных в гармонизации национального трудового законодательства и социальной политики с нормами и стандартами ЕС (регулярность и разнообразие форм коммуникации – встречи, переговоры, круглые столы, Интернет-коммуникация, конференции; включенность в обсуждение данных проблем различных субъектов – профсоюзов, общественных организаций, ассоциаций нанимателей, государственных структур, европейских структур и т.д..; широкая представленность дискуссии в СМИ).

4. Анализ ситуации

Действующее в Беларуси одностороннее неограниченное право нанимателя на заключение срочных трудовых договоров сроком от 1 до 5 лет со всеми категориями работников дискриминирует их в области трудовых отношений и ставит в заведомо неравноправное, зависимое от нанимателя положение.

Срочные трудовые договоры ухудшают положение работников, прежде всего, из-за права нанимателя уволить работника по истечении срока договора без каких-либо оснований и вины работника и создают основу для злоупотреблений в области трудовых отношений со стороны нанимателя. При этом отсутствуют процедуры досрочного расторжения срочного трудового договора по собственному желанию работника при нежелании нанимателя, что можно расценивать как принудительный труд и ограничение свободного выбора работы.

Работники, выполняющие свои трудовые обязанности в условиях срочных трудовых договоров, лишены гарантий полной, всесторонней реализации прав на труд и занятость, необходимой социальной защиты, поскольку лишены выходного пособия в случае окончания срока срочного трудового договора.

Повсеместное и массовое заключение с работниками срочных трудовых договоров (в настоящее время около 90% трудящихся переведены на срочные трудовые договора) лишают работников возможности на защиту своих трудовых прав после окончания срочного трудового договора.

Из-за массового введения срочных трудовых договоров профсоюзы лишились возможности на эффективную защиту своих членов.

Отсутствие различных площадок для открытых дискуссий и переговоров всех заинтересованных субъектов превращает проблему применения срочных трудовых договоров в нерешаемую задачу.

5. Определение стратегий достижения целей.

1. Согласование общей позиции по вопросу срочных трудовых договоров со странами ВП, вовлечение национальных профцентров и объединений нанимателей в дискуссию и формирование общей платформы действий по выработке механизма присоединения к Рамочному соглашению о работе по срочному трудовому договору.

2. Выработка странами ВП и ЕС механизма присоединения национальных профсоюзных центров и национальных объединений нанимателей к Рамочному соглашению о работе по срочному трудовому договору.

3. Проведение независимой правовой экспертизы национального законодательства Беларуси и стран ВП на соответствие нормам Рамочного соглашения о работе по срочному трудовому договору

4. Продвижение европейских стандартов, зафиксированных в Рамочном соглашении, в качестве нормы для законодательств и коллективных договоров Беларуси и стран ВП.

5. Согласование с европейскими инвесторами, кампаниями и партнерами порядка работы по применению норм Рамочного соглашения на территории в Беларуси и странах ВП.

6. Обеспечение согласованного с европейскими критериями мониторинга и исследование ситуации в сфере срочных трудовых договоров.

7. Информационно-образовательная деятельность со всеми заинтересованными субъектами, включая журналистов, обмен опытом и стажировки между странами ВП и странами ЕС по внедрению норм Рамочного соглашения о работе по срочному трудовому договору.

6. Определение проблем и препятствий.

В настоящее время в беларусском законодательстве существует правовая коллизия в сфере применения срочных трудовых договоров. Присоединение к Рамочному соглашению устранит эту коллизию и позволит сблизить нормы и стандарты ЕС с нормами и стандартами трудовых отношений в Беларуси и странах ВП. В свете предполагаемой либерализации беларусской экономики введение евростандартов защитит работников от произвола нанимателей в ситуациях массового сокращения.

Определенная пассивность и нескоординированность действий профсоюзных организаций в вопросах введения ограничений на применение срочных трудовых договоров связана с отсутствием процесса осмысления, открытой коммуникации, систематических исследований по данному вопросу. Наличие общественной дискуссии, информационно-образовательная деятельность будут способствовать расширению понимания о способах решения этой сложной задачи.

Массовое внедрение срочных трудовых договоров существенно ослабили возможности профсоюзов в вопросах правозащиты своих членов. Присоединение Беларуси и стран ВП к Рамочному соглашению о работе по срочному трудовому договору позволит вернуть профсоюзам правозащитную функцию, что может позволить начать процедуру возвращения Беларуси в «Генеральную систему преференций», из которой государство было исключено в 2007 году за нарушение прав профсоюзов.

Проект «дорожной карты» для продвижения Беларуси в рамках инициативы Восточное партнерство: «Право на свободу религии и убеждений»

в рамках платформы «Демократия, права человека, надлежащее управление и стабильность»

Дина Шавцова,
Гражданская инициатива «За свободное вероисповедание»
Наталья Кутузова,
председатель правления МОО
«Центр изучения современной религиозности»

Введение: сущность и значение свободы религии и убеждений, цели «дорожной карты»

Тема данной «дорожной карты» не выделена как самостоятельная в документах инициативы Восточное партнерство и не обозначена в качестве одной из целей рабочей программы на 2009-2011 гг. (Eastern Partnership. Platform 1 "Democracy, Good governance and Stability. Core objectives and Work Programme 2009-2011). Однако, как свидетельствуют многие события, именно религиозные убеждения, порой, являются определяющими при принятии решений на различных уровнях, начиная от вопросов семейной, социальной жизни, и до принятия политических решений. Также в условиях, когда человеческое достоинство и права человека стали неотъемлемыми институтами и условиями развития демократии, религиозный мир стал стремительно развиваться, и сегодня он намного более разнообразен, чем это было на протяжении предыдущих столетий. Наряду с существованием традиционных религий, появляются все новые верования, и увеличивается количество их приверженцев. В таких условиях реальные гарантии, обеспечивающие реализацию права на свободу религии и убеждений, и соответствующие принятым в международном сообществе стандартам, являются одним из факторов развития демократии, а также стабильности и безопасности общества.

Значимость свободы религии и убеждений очень точно определена в одном из решений Европейского Суда по правам человека о данном праве:

«Закрепленная в статье 9 (ЕКПЧ) свобода мысли, совести и религии – одна из основ демократического общества согласно значению Конвенции. Именно религиозное измерение является одним из наиболее важных элементов, составляющих личность верующих и их восприятие жизни, оно также представляет ценность для атеистов, агностиков, скептиков и безразличных. От свободы мысли, совести и религии зависит плюрализм, неразрывно связанный с демократическим обществом, которое дорогой ценой завоевывалось столетиями». (Коккинакис против Греции. Решение Европейского Суда по правам человека от 25 мая 1993 г.,)

Данный проект «дорожной карты» посвящен именно данному праву, свободе религии и убеждений, как одному из базовых прав в системе прав человека.
Для государств европейского пространствами актуальными международными актами, закрепляющими данное право, являются Всеобщая Декларация прав человека, Международный пакт о гражданских и политических правах, Международный пакт об экономических, культурных и социальных правах, Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод, Декларация о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений и ряд других документов. В настоящее время отсутствует единый международный акт, посвященный данному праву. Международные стандарты свободы религии и убеждений сформулированы во многих документах, в том числе и документах, являющихся источниками так называемого «мягкого» права, - резолюции конференций, рекомендации международных организаций. Перечень норм и документов, формирующих стандарты свободы религии и убеждений, приведен в конце данного проекта.
Свобода религии и убеждений включает в себя свободу исповедания какой-либо религии или убеждения, как в одиночку, так и в сообществе с другими, как публично, так и в частном порядке, через богослужение, следование религиозным обычаям или обучение. Свобода религии и убеждений также включает в себя право не иметь религии или убеждения, а также менять свою религию. Крайне важным является создание условий для свободного выражения своих религиозных взглядов и убеждений, а также обстановки толерантности. Это возможно при активном участии самих религиозных организаций. Необходим диалог между лидерами, членами религиозных общин, неправительственными организациями, учеными и представителями властей. Такой диалог необходимо поощрять и поддерживать. Именно диалог способствует открытости общества, утверждению толерантности и взаимного уважения независимо от убеждений, предотвращает конфликты.
Когда мы говорим о данном праве, важно понимать, что ограничения свободы исповедовать религию или убеждения допускаются лишь в том случае, если эти ограничения предписаны законом и необходимы для защиты общественной безопасности, порядка, здоровья и морали или фундаментальных прав и свобод других. Налагаемые ограничения не могут быть применены способом, который исказил бы суть права.
Воспитание терпимости (толерантности) и недискриминации должно происходить в различных сферах, включая семью, общество, религиозные общины, политические партии и масс-медиа. Обучение в школе в особенности подходит для убеждения в том, что ценности, поддерживающие права человека, углубляют и укрепляют культуру веротерпимости и прав человека
Когда мы говорим о данном праве, важно понимать, что ограничения свободы исповедовать религию или убеждения допускаются лишь в том случае, если эти ограничения предписаны законом и необходимы для защиты общественной безопасности, порядка, здоровья и морали или фундаментальных прав и свобод

других граждан. Налагаемые ограничения не могут быть применены способом, который исказил бы суть права.
Целями данной «дорожной карты» являются:
- предложение видения состояния свободы религии и убеждений в Беларуси в актуальный момент,
- предложение первоначальных шагов для продвижения по обозначенным рамкам и ориентирам, основанным на международных стандартах свободы религии и убеждений.

Состояние свободы религии и убеждений в Беларуси в актуальный момент
Экспертные оценки, доклады неправительственных организаций, в том числе международных, позволяют выделить следующие основные проблемы в сфере свободы религии и убеждений в Беларуси

1. Отсутствие эффективной системы партнерства между государством, большинством религиозных организаций, экспертными сообществами (правозащитными, научными), общественностью в широком смысле. В результате государственная конфессиональная политика носит субъективный характер и является непрозрачной для акторов гражданского общества, отсутствуют механизмы ее корректировки акторами гражданского общества. Негативными результатами подобной политики являются ограничение права на совместное исповедание религии под угрозой уголовной ответственности, создание законодательных предпосылок для дискриминации по конфессиональному признаку, вмешательство во внутриконфессиональную деятельность путем нормативно-правового регулирования ряда вопросов (миссионерство, приглашение иностранных священнослужителей и др.), ограничение возможностей распространения религии, отсутствие прозрачных и доступных механизмов получения земельных участков для строительства свободно доступных мест богослужений, продолжающееся распространение в средствах массовой информации, печатных изданиях информации содержащей оскорбительные суждения о некоторых конфессиях и верованиях.
2. Общественные комиссии по контролю за соблюдением прав граждан в области свободы совести и вероисповедания, созданные при государственных и местных органах власти, работают неэффективно, выполняя скорее декоративную формальную роль. В состав Общественных комиссий входят преимущественно чиновники, представители государственных учреждений образования, фактически не представлены, либо представлены слабо представители большинства религиозных организаций, общественных объединений республики. Отсутствует законодательная база функционирования подобных общественных комиссий, экспертных советов и прочих структур гражданского общества, способных выступать партнерами государства в проведении конфессиональной политики, а также оказывать влияние на корректировку конфессиональной политики в целях демократии.

3. Недостаток правовой грамотности граждан (как верующих, так и неверующих), в особенности педагогов в учреждениях образования; невостребованность информации о международных стандартах обеспечения свободы совести и религии; полное отсутствие данной информации в образовательном и воспитательном пространстве; отсутствие квалифицированных специалистов (юристов, педагогов, психологов), имеющих опыт работы в обеспечении прав на свободу совести и вероисповедания, особенно в регионах РБ.

Рамки и ориентиры в области свободы религии и убеждений, к которым должны стремиться страны, определяются соответствующими стандартами, закрепленными в международных документах. Практические шаги, которые должны предпринять государства, чтобы обеспечить свободу личности исповедовать религию и убеждения, были детально сформулированы в итоговых документах Венской встречи 1986 года представителей государств-участников ОБСЕ, состоявшейся на основе положений Заключительного акта, и относящихся к дальнейшим шагам после Совещания (4 ноября 1986 года – 19 января 1989 года). На основе данных документов (принципы 16, 17, 19,21) можно обозначить следующие рамки, ориентиры и направления действий, следуя которым государство будет продвигаться по пути реального обеспечения свободы религии и убеждений:

1. Государство принимает эффективные меры по предотвращению и ликвидации дискриминации лиц или объединений на почве религии или убеждений в отношении признания, осуществления и пользования правами человека и основными свободами во всех областях гражданской, политической, экономической, социальной и культурной жизни и по обеспечению действительного равенства между верующими и неверующими;
2. Государство способствует климату взаимной терпимости и уважения между верующими различных объединений, а также между верующими и неверующими;
3. Государство предоставляет религиозным объединениям (сообществам), исповедующим или готовым исповедовать свою веру в конституционных рамках, признание статуса, предусмотренного соответствующим национальным законодательством;
4. Государство уважает права религиозных объединений (сообществ):

основывать и содержать свободно доступные места богослужений или собраний;

организовываться в соответствии со своей собственной иерархической и институциональной структурой;

выбирать, назначать и заменять свой персонал согласно своим соответствующим требованиям и стандартам, а также любым свободно достигнутым договоренностям между ними и государством;

испрашивать и получать добровольные финансовые и другие пожертвования;
5. Государство стремится к лучшему пониманию потребностей религиозных свобод путем вступления в диалог и консультации с религиозными объединениями (сообществами);
6. Государство уважает право каждого давать и получать религиозное образование на языке по своему выбору;
7. Государство уважает свободу родителей обеспечивать религиозное и нравственное воспитание своих детей в соответствии со своими собственными убеждениями;
8. Государство разрешает подготовку религиозного персонала в соответствующих заведениях;
9. Государство уважает право верующих и религиозных объединений приобретать и использовать священные книги, религиозные издания на языке по своему выбору и другие предметы и материалы, относящиеся к исповеданию религии или веры, и владеть ими;
10. Государство разрешает религиозным культам, учреждениям и организациям производить, импортировать и распространять религиозные издания и материалы;
11. Государство благожелательно рассматривает заинтересованность религиозных объединений в участии в общественном диалоге, в том числе через средства массовой информации.

Первоначальные практические шаги для создания гарантий свободы религии и убеждений

Реализация предлагаемых шагов возможна в тесном сотрудничестве организаций гражданского общества и государственных органов. Данные шаги сформулированы с учетом актуального состояния отношений в сфере свободы религии и убеждений в Беларуси.

Мониторинг, просветительская и образовательная работа

1. Создание системы мониторинга состояния свободы религии и убеждений с участием государственных органов и представителей гражданского общества.
2. Создание сети информационно-консультативных центров и электронного ресурса для оказания соответствующей правовой, экспертной помощи лицам и религиозным организациям;
3. Создание и внедрение в системе образования, повышения квалификации, подготовки и переподготовки работников государственных, правоохранительных, судебных органов учебных курсов, посвященных свободе религии и убеждений в контексте прав человека.

Недискриминация и толерантность

4. Внедрение в систему учебно-воспитательной работы европейского опыта преподавания религиоведения (теологии) в государственных школах на основе

“Толедских принципов” ОБСЕ (2007), подчиненных принципу *недискриминации* по религиозному признаку и полному соблюдению прав в области свободы совести и вероисповедания.

5. Продвижение идей толерантности: публикации и программы в СМИ с привлечением представителей различных конфессий, создание и распространение соответствующих учебных и просветительских материалов в учреждениях образования, государственных органах.

Государственно-конфессиональный и межконфессиональный диалог

6. Создание площадок (семинары, круглые столы и пр.) для межконфессионального, с привлечением максимального числа действующих религиозных организаций, и государственно-конфессионального диалога для совместного открытого обсуждения вопросов свободы религии и убеждений.

Законодательство и правоприменение

7. Содействие реальному выполнению белорусским государством обязательств, взятых в рамках международных договоров, в области свободы религии и вероисповедания, имплементация международно-правовых стандартов в данной сфере в национальное законодательство.

8. Проведение анализа действующего национального законодательства на предмет соответствия международно-правовым стандартам в области свободы религии и убеждений с привлечением экспертов международных организаций, в частности БДИПЧ ОБСЕ.

Поскольку в настоящее время отсутствует единый международный акт, посвященный свободе религии и убеждений, то представляется затруднительным найти единое для всех стран основание для оценки продвижения по «дорожной карте». В связи с этим полагаем целесообразным всем странам Восточного Партнерства разработать такие критерии оценки, основываясь на международных документах (источниках твердого и мягкого права), формирующих стандарты свободы религии и вероисповедания.

Основные документы и нормы, закрепляющие международные гарантии и стандарты свободы религии и убеждений

1) Международные конвенции ООН и ее специализированных структурных подразделений:

Всеобщая Декларация прав человека, статья 18;

Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП), статья 18;

Международный пакт об экономических, культурных и социальных правах, статья 13;

Декларация о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений;

Замечания общего порядка № 22 Комитета ООН по правам человека;
Доклады специальных докладчиков ООН;
Конвенция «О правах ребенка», статья14;

2) Совет Европы

Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод, статья 9;
Рекомендация 1556 (2002) Парламентской Ассамблеи Совета Европы «Религия и перемены в Центральной и Восточной Европе»;
Рекомендация ПАСЕ 1720 (2005) «Образование и религия»;
Резолюция ПАСЕ 1464 (2005) «Женщины и религия в Европе»;
Резолюция ПАСЕ 1510 (2006) «Свобода слова и уважение религиозных верований»;
Рекомендация ПАСЕ 1805 (2007) «Святотатство, религиозные оскорбления и враждебные высказывания в адрес лиц в связи с их религией»;
Хартия европейской безопасности (Стамбул, 1999);

Декларация Осло о свободе религии или убеждений (1998).

3) ОБСЕ

Обязательства и итоговые документы (заключительные акты) процесса ОБСЕ (в частности итоговый документ Венской встречи 1986 года представителей государств-участников ОБСЕ, состоявшейся на основе положений Заключительного акта, относящихся к дальнейшим шагам после Совещания (4 ноября 1986 года – 19 января 1989 года);
Свобода религии или вероисповедания: Законы, касающиеся структурирования религиозных сообществ (Справочный документ БДИПЧ 1999/4, Обзорная конференция ОБСЕ, сентябрь 1999);

Рекомендации по анализу законодательства о религии или вероисповедании, утверждены Венецианской комиссией 18.06.2004 на 59-м пленарном заседании и одобрены ПА ОБСЕ в июле 2004 года.

ИМПЛЕМЕНТАЦИЯ КОНВЕНЦИИ ЮНЕСКО ОБ ОХРАНЕ И ПООЩРЕНИИ РАЗНООБРАЗИЯ ФОРМ КУЛЬТУРНОГО САМОВЫРАЖЕНИЯ

«Дорожная карта» для продвижения Беларуси в рамках инициативы Восточного партнерство в сфере культуры

Татьяна Водолажская, Алена Зуйкова
Центр европейской трансформации

РЕЗЮМЕ: В данном документе проводится анализ ситуации в сфере культуры Беларуси в рамках приоритетов и задач инициативы Восточного партнерства. На основании анализа предлагаются приоритеты и основные направления действий для Беларуси. Особое внимание уделено проблеме отсутствия адекватной системы мониторинга и оценки продвижений к данным приоритетам. Опираясь на последние разработки в области исследований сферы культуры, осуществляемые ЮНЕСКО и Европейскими структурами, предлагается система критериев и показателей, которые ориентированы на применение в рамках Восточного партнерства метода открытой координации. Предлагаются необходимые ближайшие шаги для различных субъектов, включенных в процесс интегрирования Беларуси в общеевропейское пространство через сферу культуры. Эти шаги направлены, прежде всего, на создание институциональной базы для реализации культурной политики Беларуси, встроенной в общеевропейские культурные процессы.

1. *Общие рамки и обстоятельства построения «дорожной карты» для продвижения Беларуси в области культуры*

Инициатива Восточного партнерства является инициативой переосмысления и переформатирования политики Европы по отношению к ее восточным соседям. В отношении к Беларуси – это поиск и попытка запуска нового формата отношений и новой стратегии взаимодействия. Несмотря на то, что ВП инициировалось ЕС, ее продвижение и раскрытие новаторского потенциала лежит в сфере интересов и возможностей стран-партнеров и, прежде всего, Беларуси. В еще большей мере заинтересованной стороной в развитии таких отношений является про-европейски и демократически ориентированная часть беларусского общества, которая традиционно локализуется в различных структурах и объединениях гражданского общества. Такая высокая заинтересованность связана форматом и возможностями восточного партнерства.

Цель Восточного партнерства – сближение с европейским пространством. Гражданское общество Беларуси является последовательным сторонником европейского вектора развития страны, носителем ценностей демократии, прав человека и государственной независимости. Поэтому процессы европеизации

лежат в непосредственной сфере интересов и внимания этой части беларусского общества.
Новая политика соседства, формирующаяся через Восточное партнерство, осуществляется через расширение сфер сотрудничества, точек взаимодействия, согласование и координацию страновых траекторий движения. Это означает, что сотрудничество становится инструментом европеизации, а не наградой за выполнение Беларусью выставляемых условий на проведение европейских реформ. Инструментальный подход расширяет возможности прагматического сотрудничества между ЕС и Беларусью на государственном уровне. Включение гражданского общества является гарантом удержания ценностной составляющей (демократия, права человека, национальная культура) в рамках инструментального и прагматичного формата отношений.
Гражданское общество стремится стать полноправным партнером в развитии беларусско-европейских отношений, включаясь в процедуры мониторинга и оценки продвижения к целям и ориентирам инициативы, и видит свое место в стратегическом планировании (формирования повесток дня) двусторонних отношений и новой восточной политики Европы в целом. Форум гражданского общества является местом, которое позволит полноправно включить гражданское общество в диалог на межгосударственном уровне. Но это место еще только формируется и его еще предстоит наполнить содержанием и запустить рабочие процессы.

Сегодня работа Форума гражданского общества пока полноценно не встроена в этот диалог: не синхронизирована работа с заседаниями по платформам, не обеспечено содержательное включение в программный мониторинг, стратегирование и оценку.

Предлагаемые дорожные карты по различных платформам являются содержательным предложением со стороны гражданского общества, которое позволит ему полноценно включатся в диалог по взаимодействию стран партнеров и ЕС.

Вопросы сближения культурного пространства Европы и Беларуси лежат в рамках четвертой платформы инициативы Восточного партнерства «Контакты между людьми». На встречах этой платформы (на межгосударственном уровне) в июне и ноябре 2009 года были сформулированы основные цели и рабочая программа на 2009-2011 годы. В отношении сферы культуры приоритетами являются:

- установление диалога по вопросам политики в области культуры, с использованием существующих инструментов;
- расширение участия стран-партнеров в культурных программах ЕС.

Для реализации этих целей принята рабочая программа, которая выделяет наиболее важные направления и способы активности[2]:

1. Развитие политического диалога в области культуры, через реализацию и применение Конвенции ЮНЕСКО, которая является неотъемлемой частью acquis communautaire. Важнейшим средством имплементации конвенции являются Cultural Policy Reviews (под эгидой Совета Европы), позволяющие проводить мониторинг политики в сфере культуры.

2. Усиление участия стран-партнеров в европейских программах ЕС по культуре. Для этого готовится специальная программа развития культуры Восточного партнерства (Eastern Partnership Culture Programm**)** для усиления возможностей деятелей в культурном секторе, укрепления региональных связей и содействия инклюзивной культурной политике. Вместе с подготовкой программы страны-партнеры должны реализовать собственные меры (действия), чтобы подготовить деятелей культуры к наиболее полному включению в европейские культурные программы.

3. Организация расширенного заседания Cultural Contact Points, проводимого в рамках европейской культурной программы с включением представителей стран-партнеров, что должно способствовать распространению информации о существующих возможностях и средствах.

4. Распространение принципов аудиовизульной политики ЕС, в частности поощрение культурного многообразия в международных форумах, и продвижение европейских стандартов на политику в сфере медиа (СМИ).

2. ***<u>Проблемы и направления развития в сфере культуры для Беларуси</u>***

Приоритеты, выдвинутые по четвертой платформе ВП, выступают *общими рамками* для формирования «дорожной карты» для Беларуси. В то же время для конкретизации и формулирования приоритетов продвижения в сфере культуры в Беларуси необходимо обозначить ряд моментов.

Для формирования приоритетов и «разметки» дорожной карты важна *специфика ситуации в сфере культуры в Беларуси*. Продвижение в рамках данной платформы должно опираться на анализ ситуации и актуальные проблемы и задачи в сфере культуры в Беларуси. Так, например, наша страна была одной из первых, кто ратифицировал Конвенцию ЮНЕСКО. Это обстоятельство является благоприятным фактором для использования данного документа как инструмента организации диалога в сфере культурной политики и может выступать опорой для продвижения в рамках ВП. При этом необходимо обозначить несколько главных проблем, связанных с реализацией целей Конвенции.

---

[2] Platform 4 'Contacts between People'. **Core objectives and proposed Work Programme 2009-2011** http://ec.europa.eu/external_relations/eastern/platforms/docs/platform4_261109_en.pdf

Во-первых, ***значительный сегмент беларусской культуры (и современной, и традиционной) является маргинальным*** в отношении равных возможностей на производство объектов культуры, их трансляцию и потребление. Основанием для исключения и маргинализации является то, что данный сегмент (внутренне разнообразный) не укладывается в общую современную идеологию, предлагаемую для развития беларусского общества, в представления об истории и традиции беларусской культуры. С момента обретения Беларусью независимости проблема идентичности и беларусского народа и беларусской культуры (переосмысление их границ, историков, истории и будущего) являлась аргументом в политическом противостоянии различных сил, но так и *не стала предметом общественного диалога и конвенции*. В итоге, вопросы культурной политики - сохранения разнообразия, предоставление условий и возможностей реализации и т.д. – решаются сквозь призму политической лояльности. Современный политический режим допускает развитие и благоприятствует только определенному сегменту культурной жизни – продолжающему советские традиции или не претендующему на их переосмысление. Это касается как производства и потребления объектов культуры (музыка, литература, живопись и т.д.), так и социального аспекта трансляции и воспроизводства культуры – разнообразия образов жизни, развития разных культурных идентичностей. Проявления альтернативного прочтения традиций, современной жизни или будущего выпадает за рамки официально признаваемой «беларусской культуры». Они не попадают в 75% беларусской музыки на радио и телевидение, не имеют государственной поддержки, встречаются с трудностями в аренде, разрешениями на организацию мероприятий, привлечении инвестиций и т.д.. Это обстоятельство существенно ограничивает представленность разнообразной беларусской культуры и во взаимодействии с культурой других народов и стран.

Либерализация отношения к «иным» проявлениям культуры, наметившаяся в последнее время, расширяет пороги лояльности и границы приемлемых проявлений культуры. Однако это не ставит и не решает данный вопрос принципиально: *границы включения и исключения остаются предметом политической воли, но не общественного диалога по поводу культуры*. Отсутствие в общественном сознание и общественном диалоге представлений о гетерономности, разнообразии беларусской культуры является основанием и источником постоянной маргинализации тех или иных ее сегментов под воздействием факторов политического характера.

Второй проблемой, связанной с отмеченной выше, является ***государственная монополия в проведении культурной политики или в управлении процессами в культуре***. Формирование культурной политики в Беларуси сегодня происходит не в рамках диалога и взаимодействия различных субъектов, а в режиме реализации государственной политики. Определение приоритетов, задач, проблем и путей решения является прерогативой одного субъекта. Процедуры

согласования и взаимодействия с различными заинтересованными субъектами – творческими и союзами, общественными объединениями и т.д. – симулируются с помощью созданных и поддерживаемых государством «своих» общественных объединений. Практика создания государственных общественных объединений, пришедшая из советских времен, дополняется специальными приемами выживания реальных союзов и объединений, созданных в годы перестройки и первые годы независимости в результате самоорганизации деятелей культуры. Прецеденты создания прогосударственных Союза писателей и Союза поляков демонстрируют технику обеспечения общественной поддержки государственной политики. Проблема состоит в отстраненности от решения вопросов культурной политики деятелей культуры и искусства, общественных структур и представителей различных этнических и конфессиональных культур.

Особенно актуально эта проблема проявляется в отношении сохранения культурно-исторического наследия. Отсутствие диалога различных общественных сил и субсидиарности в вопросах восстановления и сохранения, создают условия, когда наследие чаще разрушается, чем сохраняется.

Соответственно и в межгосударственных и межкультурных отношениях Беларусь предстает только в виде одного субъекта. Частные контакты и договоренности не обеспечены легитимностью на территории страны.

Третьей проблемой, характеризующей состояние беларусской культуры, является *ограниченность ресурсов и инфраструктуры для полноценного приобщения к современным технологическим решениям, доступность новых и редких образцов и вещей культуры*. Эта ограниченность задается многими факторами как политико-экономического, так социально-культурного порядка. Так, сложность ведения хозяйственной деятельности на территории Беларуси, сказываются на качестве и разнообразии культурных продуктов, которые доступны для жителей страны. В Беларуси практически отсутствует практика меценатства и спонсорства (в силу официального отсутствия очень богатых людей и иных ограничений такого рода деятельности). Поэтому демонстрация редких произведений искусства ориентирована на возможность окупаемости. При современном уровне доходов беларусов, а также уровне потребности и заинтересованности в такого рода продуктах и событиях – знакомство с шедеврами становится крайне затруднительным. В итоге спектр мировой культуры, к которой возможно приобщение беларусов существенно снижается, возможности диалога и взаимного обогащения уменьшаются. Техническая и инфраструктурная необеспеченность для демонстрации современных произведений искусства ограничивает приобщение не только к элитарной, но и к массовой культуре (качественные музыкальные площадки, концертные залы, 3Д кинотеатры в Беларуси пока единичны и часто не соответствуют требованиям гастролирующих исполнителей). Политическая инициатива, которая в последнее время направлена на ограничение и контроль в области Интернета, также

становятся преградой для свободного доступа и распространения продуктов услуг культуры.

Отдельной линией в рамках данной проблемы можно рассматривать уровень развития и стоимость услуг телекоммуникаций (Интернет, ТВ), а так же способности к потреблению самих пользователей: материальную возможность домохозяйств позволить себе Интернет, ТВ; функциональная грамотность для пользования этими источниками - работа с компьютером и Интернетом, знание иностранных языков и т.д.

Обозначенные проблемы не претендуют на исчерпанность описания ситуации в Беларуси, но лишь указывают на наиболее важные моменты с точки зрения развития культурного многообразия, доступа к различным формам культурного самовыражения, возникшим, как на территории Беларуси, так и в других странах мира[3].

Осознавая содержание и глубину обозначенных проблем, мы понимаем, что включение в общеевропейское культурное пространство, совместное европейско-беларусское продвижение к расширению культурного диалога требует *активного включения всех трех действующих сторон: беларусского государства и его структур, беларусского гражданского общества, европейских структур и программ.* «Активное включение» в данном случае предполагает, что дорожная карта по Беларуси в рамках 4-ой платформы ВП должна разрабатываться с учетом всех этих действующих лиц. В частности разработка, согласование и осуществление плана действий для гражданского общества является гарантом действительного диалога и преодоления обозначенных проблем. Представленное ниже предложение отражает представления гражданского общества о наиболее актуальных ориентирах, задачах и необходимых шагах в направлении усиления взаимодействия Европы и Беларуси в сфере культуры.

Основным направлением включения Беларуси в общеевропейское культурное пространство является ***распространение норм и стандартов диалогичной, многосубъектной культурной политики и преодоления маргинализации отдельных сфер производства и потребления продуктов культуры, а также участия в культурной жизни***.

Движение в этом направлении должно быть ориентировано на достижение ряда **приоритетов**, которые непосредственно связаны с имплементацией в Беларуси Конвенции ЮНЕСКО и развитием культурного диалога, через имеющиеся и создаваемые инструменты:

[3] Конвенция об охране и поощрении разнообразия форм культурного самовыражения. Статья 7. Меры поощрения форм культурного самовыражения

- *Создание благоприятной и беспрепятственной среды для проявления культурного разнообразия и доступа к различным формам культурного самовыражения*
- *Развитие диалога по вопросам культурной политики между государственным сектором, гражданским обществом и частным сектором, для преодоления монополизации данной сферы*
- *Расширение сотрудничества по европейским программам в сфере культуры, как на уровне участников и получателей, так и на уровне формирования и оценки программ*
- *Уплотнение контактов в области культуры среди стран-партнеров Восточного партнерства, укрепление процессов формирования региона Восточного партнерства культурным базисом.*

Данные рамочные ориентиры в определенной мере шире и рассчитаны на более долгий срок, чем намеченные в повестке ВП направления. В то же время намеченные там шаги – подготовка обзоров по применению конвенции, запуск специальной программы по культуре ВП, включение стран-партнеров в диалог Cultural Contact Points, продвижение медиа-стандартов – являются необходимыми инструментами в достижении заявленных выше приоритетов. Выделенные приоритеты полностью лежат в русле Конвенции Юнеско об охране и поощрении разнообразия форм культурного самовыражения, которая, с одной стороны, подписана Беларусью, а с другой – является частью acquis communautaire, которая регулирует развитие сферы культуры на европейском пространстве и задает нормы взаимодействия стран ЕС с третьими странами.

3. <u>Критерии и индикаторы продвижения Беларуси по обозначенным приоритетам.</u>

Вопрос критериев и индикаторов продвижения к намеченным приоритетам становится особенно важным, если мы ориентируемся на применение метода открытой координации (МОК) в реализации общих приоритетов в культурной политике. МОК применяется в Евросоюзе как «мягкое законодательство» (soft rule) в сферах, которые нуждаются в сплочении и гармонизации. Преимущества использования этого метода и принципа, заложенного в нем, состоит в том, чтобы *не догонять Европу в развитии сферы культуры, а включиться в процесс развития общеевропейского культурного пространства* (включая и страны-партнеры), принимая общие приоритеты и ориентиры развития.

Применение этого метода в сфере культуры зафиксировано в Европейской культурной программе (European Agenda for Culture), принятой резолюцией Совета 16 ноября 2007 года: “Новый метод, предложенный Комиссией для сотрудничества в сфере культуры, адаптированное применение МОК с учетом специфики сектора, позволит создать гибкую и не принудительную рамку для сотрудничества в достижении стратегических целей Европейской культурной

программы и для более эффективного обмена лучшими практиками»[4]. Применение МОК подразумевает проведение исследований всех стран, пожелавших принимать участие, с применением одинаковых количественных и качественных показателей, так, чтобы с помощью полученных показаний можно было сравнивать страны. Применение МОК в новой сфере требует разработки общей системы критериев для оценки ситуации в странах-участницах.

Выделенные выше приоритеты лежат в рамках включения Беларуси в общее пространство европейской культуры, и, прежде всего, распространение на нашу страну тех принципов и подходов в развитии культуры, на которые ориентированы европейские страны. Поэтому, с одной стороны, критерии и индикаторы продвижения Беларуси по обозначенным приоритетам, должны быть согласованы с общеевропейскими и встраиваться в общую систему исследований и мониторинга сферы культуры. С другой стороны, Беларусь (и другие страны-партнеры ВП) имеют свои специфические обстоятельства и условия развития сферы культуры, которые связаны с преодоление советского подхода к национальной культуре и управлению данной сферой.

Еще один важный момент при формулировании критериев и поиске индикаторов состоит в балансе между количественными (статистическими) и качественными индикаторами. Первые дают возможность объективной оценки и точного сравнения, определения трендов и т.д. В то же время большинство аспектов культурной жизни трудно схватывается или нивелируется при статистической оценке. Так, например, можно зафиксировать рост или снижение количества мероприятий культуры, обменов или отреставрированных памятников. Но при таком подходе нет возможности учесть качество такой реставрации: сохранено ли культурное наследие или, наоборот, безвозвратно утеряно. В отношении диалога по проблемам культуры мы можем фиксировать встречи и число участников. Но в цифрах невозможно выразить, были встречи и разговоры диалогом или его имитацией. Качественные исследования и оценки всегда апеллируют к тем или иным ценностям и идеалам. Они не могут быть объективированы подобно статистическим данным. Они объективируются через позиционирование различных интересов и ценностей в сфере культуры. Поэтому в рамках метода открытой координации важна не только общая система оценок, но и организованное публичное обсуждение результатов исследования, в котором различные группы интересов, общественные или политические силы проявляют свое отношение и свою позицию по отношению к сфере культуры.

Сегодня задача разработки единой системы показателей в сфере культуры активно ставится и решается в рамках Европейской культурной программы: возобновлена работа статистической рабочей группы в сфере культуры Евростата, организуется Европейская статистическая система по культуре

[4] RESOLUTION OF THE COUNCIL of 16 November 2007 on a European Agenda for Culture (2007/C 287/01).

(ESSnet-culture, European Statistical System network)[5]. Ни для Беларуси, ни для стран Восточного партнерства нет необходимости разрабатывать собственную систему оценки, а необходимо встраиваться в уже реализуемые решения и работу. На конференции посвященной вопросам статистики в области культуры, которая проводилась в рамках решений по Европейской культурной программе, было признано, что наиболее разработанной и адекватной актуальным задачам сейчас является структура статистики в области культуры, разработанная ЮНЕСКО в 2009 году[6].

Данная статистическая система дает возможность достаточно широкого охвата сферы культуры, включая в нее не только области, традиционно воспринимаемые как культурные, но и связанную с ними деятельность, как экономическую, так и социальную. К тому же через систему прямых показателей она дает возможность сравнения различных стран. Предлагаемая ЮНЕСКО структура статистики использует *прагматичное* определение культуры, которое основано на представлении культуры как совокупности областей, и его задача измерить культурную деятельность, товары и услуги, которые производятся индустриальными и неиндустриальными процессами. Культурные процессы рассматриваются в рамках «культурного цикла», который включает в себя создание, производство, распространение, демонстрацию/восприятие/передачу, потребление/участие.

В рамках такого рассмотрения вводятся два измерения культуры: *экономическое и социальное*. Это означает, что учету и оценке подлежат как аспекты производства и потребления, которые фиксируются в международных экономических показателях (объемы производства, объемы оказания услуг, перемещение товаров, импорт/экспорт, занятость в производстве и услугах и т.д.), так и аспекты социального выражения культуры, которые часто осуществляется неформально, без участия экономических транзакций. Социальное измерение культуры делится на две сферы: участие и неосязаемое культурное наследие. К первому относятся различные характеристики времяпрепровождения - время, проведенное за просмотром ТВ, чтением, использованием компьютера и Интернета; посещение культурных мест вне дома, таких как кино, театры, концерты, объекты культурного наследия; а также любительские культурные практики для формирования идентичности - членство в ассоциациях народной и этнической культуры, молодежных или иных сообществах. Сфера неосязаемого культурного наследия включает в себя владение языками и их использование, степень культурной идентификации и участие в воспроизводстве идентичности. Социальное измерение культуры опирается на специально разработанную систему показателей[7] и

---

[5] Conclusions of the Council and of the Representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council, on the Work Plan for Culture 2008-2010.
FOLLOW-UP TO THE IN-DEPTH REVIEW OF CULTURE STATISTICS. Note prepared by Eurostat.
[6] THE 2009 UNESCO FRAMEWORK FOR CULTURAL STATISTICS (FCS), 2009.
[7] Исчерпывающий список культурных практик содержится в Международной классификации деятельности для статистики в области времяпрепровождения (ICATUS), разработанной ООН в 2005 году.

специализированные исследования – исследования времяпрепровождений, исследования домашних хозяйств и т.д.

Разработанная методология позволяет получить большое число согласованных и сравнимых данных, которые отражают многие аспекты развития сферы культуры. В то же время этой системы показателей выпадает *политико-правовое* измерение, а именно обеспеченность законодательной базой участия в обсуждении вопросов культуры различных субъектов, отсутствие ограничений на культурное производство и потребление по политическим мотивам, развитость публичной сферы и т.д.. В то же время именно эти показатели являются крайне актуальными для Беларуси и других стран-партнеров, которые преодолевают советские представления о развитии культуры и управлении культурой. Условия социально-политической трансформации советской системы, а также нестабильность «демократического курса» этих стран требуют анализа и регулярного мониторинга правовой базы, которая обеспечивает введение в Беларуси европейского отношения в сфере культуры. Это касается, с одной стороны, обеспеченности реализации конвенции ЮНЕСКО правовыми инструментами – согласованностью и непротиворечивостью. С другой стороны, необходима экспертиза новым принимаемым указам и законам с точки зрения развития сферы культуры.

Таким образом, за основу критериев и индикаторов для оценки продвижения Беларуси по выделенным приоритетам может быть принята система показателей ЮНЕСКО, дополненная политико-правовым измерением. По каждому из приоритетов можно предложить следующие критерии оценки:

1. Создание благоприятной и беспрепятственной среды для проявления культурного разнообразия и доступа к различным формам культурного самовыражения

- Характеристики производства и потребления в сфере культуры (комплекс экономических показателей отражающих характеристики производства и потребления – число произведенных товаров и услуг, объем данного сектора в экономической структуре и ВВП, формы собственности и структура инвестиций в эту сферу, объемы импорта и экспорта, профессиональная и квалификационная структура занятых в сфере культуры, структура подготовки и образования в сфере культуры; объемы посещений культурных объектов, расходы на отдых и культуру в рамках общих потребительских расходов, циркуляция газет, число ежедневных газет и т.д.)
- Доступность форм культурного самовыражения (показатели языковой грамотности – владение и использование языков, количество изучаемых иностранных языков; показатели доступности участия в культурных практиках - количество и численность культурных сообществ и объединений, характеристики их деятельности – участие в мероприятиях, средства

распространения информации и т.д., объемы студенческих и иных культурных обменов, структура и объем пользования Интернетом; экономическая доступность - соотношение имеющихся и желаемых расходов на культуру и отдых, уровень доходов населения и цены на различные категории культурных товаров и услуг).

- Правовая база для деятельности в сфере культуры и культурного потребления (законодательная обеспеченность свободы совести и вероисповедания, объединений и т.д., нарушения в области доступа к культурному самовыражению, наличие или отсутствие фактора политической лояльности – черные списки и т.д.)

2. Развитие диалога по вопросам культурной политики между государственным сектором, гражданским обществом и частным секторов для преодоления монополизации данной сферы

- Наличие и регулярность деятельности площадок по обсуждению проблем культуры, а также состав участников, принципы управления площадками, темы и т.д.
- Представленность в СМИ проблем культуры, различных взглядов и т.д. (специальные издания, возможности распространения имеющихся изданий и т.д.)

3. Расширение сотрудничества по европейским программам в сфере культуры, как на уровне участников и получателей, так и на уровне формирования и оценки программ

- Количество, объем (сроки, финансовые объемы, число участников) и тематическое разнообразие проектов в рамках европейских программ
- Характеристики партнерства в рамках проектов (ассоциированные партнеры, заявители и т.д.)
- Число беларусских экспертов, включенных в программный мониторинг и мониторинг проектов в сфере культуры
- Международная мобильность деятелей искусства и других областей, принадлежащих сфере культуры: статистические данные о культурных мероприятиях международного характера (количество мероприятий иностранного происхождения, объем выплат по праву интеллектуальной собственности во внешнем балансе выплат, степень участия национальных культурных деятелей в международной деятельности, сравнение степени интернационализации между различными отраслями культуры и другие статистические показатели).

4. Повышение плотности контактов в области культуры среди стран-партнеров Восточного партнерства, укрепление процессов формирования региона Восточного партнерства культурным базисом.

- Все критерии по предыдущему приоритету (участие в европейских программах), специфицированные для региона стран Восточного партнерства

- Число этнических или национальных сообществ (диаспор, объединений) стран-партнеров и характеристики их деятельности (проведенные мероприятия, число участников, охват и т.д.).
- Представленность в средствах массовой информации культуры стран-партнеров.

4. Ситуация в сфере культуры в рамках приоритетов Восточного партнерства

Организация и состояние системы исследования, анализа и сбора данных о сфере культуры в Беларуси не соответствует задачам мониторинга и оценки продвижения Беларуси в общее пространство европейской политики в сфере культуры.

Предложенные выше критерии и индикаторы являются не случайным набором, но ориентированы на системное представление сферы культуры в рамках процессов европейской интеграции. Попытки анализа ситуации на основании данных критериев сталкиваются с рядом проблем:

1. Проблемы методологического характера. Сбор статистических данных, организованный в Беларуси и во многом наследуемый с советских времен, базируется на иных методологических основаниях, нежели используемая ЕС и ЮНЕСКО структура статистики. Совпадения отдельных показателей, которые дают возможность давать сравнимые оценки для межстрановых обзоров, только затемняют методологическую проблему. Она проявляется в следующих моментах:

a. В беларусской статистике *социальное измерение культуры* не обеспечено необходимыми процедурами сбора материала. Так, традиционными для исследования этого аспекта сферы культуры являются регулярные исследования домашних хозяйств и времяпрепровождений, а также социологические опросы по проблемам культурной идентичности и социального участия. В Беларуси реализуются только первые – исследования домашних хозяйств, но даже в них не включены многие показатели, необходимые для дифференцированной оценки «потребления» в сфере культуры. Единственное, что можно узнать из их результатов – доля средств, потраченных на продукты и услуги в сфере культуры. В итоге, зафиксировав на основании экономических производственных показателей изменение структуры производства товаров и услуг в сфере, мы не можем судить о том, насколько это изменение соответствует потреблению, и совсем неизвестным остается характеристики удовлетворенности. Следовательно, мы не можем дать адекватной оценки степени «благоприятности среды для проявления культурного разнообразия».

b. Данные о социальной включенности, практиках формирования и развития культурной идентичности (культурного разнообразия) собираются различными ведомствами и не привязаны методологически к общей концептуальной основе.

Вопросы общественных объединений и их деятельности, образования, СМИ, туризма и трудовой миграции и др. – все это является различными аспектами сохранения культурного разнообразия и доступа к своей и иным культурам. Ввиду того, что беларусская статистика и большинство научных исследований, проводящихся по государственному заказу, базируется на производственном принципе, то и различные показатели привязывается к производству или экономическим процессам, в каждой из отраслей отдельно. В итоге даже имеющиеся данные по различным сферам практически невозможно свести в общую картину. Например, классификация специальностей по профессиональной подготовке работников в сфере культуры не соответствует классификациям, фиксирующим занятость в этой сфере.

c. Часть классификаций, используемых в статистических данных, *не соответствуют европейским*. Это касается, например, классификации профессий, способам выделения отраслей экономики и т.д. Эти обстоятельства делают несравнимыми даже имеющиеся данные, и, соответственно, нет возможности соотносить ситуацию в Беларуси с ситуацией в других европейских странах. Здесь следует отметить, что беларусская система статистики постепенно меняет стандарты и приводит их в соответствие с европейскими, но в этот процесс не вовлечены широкие круги специалистов.

d. Сбор информации о сфере культуры привязан к экономической и производственной отчетности. Соответственно в эту отчетность попадает лишь тот сегмент, где деятельность осуществляется на легальных основаниях. В свою очередь, как отмечалось выше, значительная часть культурного разнообразия маргинализована и не формальна. Она не проходит ни по каким «отчетам» и полностью выпадает из учета и анализа. И хотя объемы этой деятельности, возможно, не сопоставимы с тем, что учитывается, но для отслеживания и понимания тенденций и инноваций в сфере культуры, а также для изучения доступности и разнообразия, эти сегменты должны быть включены в анализ.

2. Проблемы прозрачности и доступности данных. Для системной оценки ситуации необходим доступ к большому количеству данных и материалов, которые весьма разнообразны – статистические данные по различным областям и отраслям, материалы экономических, социологических, культурологических и социально-психологических исследований, которые касаются самых разных аспектов сферы культуры (экономического, социального и политико-правового измерения), данные и материалы по международным контактам и проектам, экспертные заключения по различным вопросам, нормативно-законодательная база и т.д. При этом каждый из видов данных или материалов имеет свои ограничения в доступе и в прозрачности:

a. Данные, предоставляемые Министерством статистики в общедоступных сборниках, обычно имеют самый общий, недифференцированный характер. Специализированные издания готовятся по непосредственным заказам ведомств

и министерств и получение таких данных ограничено необходимостью официального запроса, который должен быть обеспечен сложными процедурами согласования. В условиях разнообразия таких ведомств задача становится практически неразрешимой. При отмеченных выше методологических сложностях необходим доступ к базам данных. Однако такая возможность еще более осложнена разрешениями и согласованиями. Таким образом, для независимых аналитиков, а также для публичного предъявления, большинство данных, полно и глубоко представляющих сферу, не доступны.

b. Для доступа к материалам, связанным с международным взаимодействием в области культуры и реализацией европейских программ, требуется свои собственные легитимирующие процедуры, а также навыки работы с такими материалами. С другой стороны, специфика существующих отношений между Беларусью и Европой сказывается на том, что многие проекты и действия, осуществляемых на территории Беларуси на европейские средства, реализуется на полулегальных основаниях. Требование прозрачности здесь сталкивается с вопросами безопасности. Таким образом, реальная оценка производимых действий, их масштабов и эффектов трудно реализуема.

c. В Беларуси нет публичного пространства для предъявления и критики аналитических и исследовательских работ, которое формировало бы прозрачность не только данных и материалов, но и экспертно-аналитической работы в сфере культуры. Имеющиеся средства массовой информации (журналы, газеты, интернет-площадки), посвященные проблемам культуры, обычно тематически ограничены и предлагают преимущественно культурологический анализ данной сферы. Проблема усугубляется тем, что эти площадки чаще всего имеют гомогенную аудиторию и небольшой охват.

3. Проблемы культурной политики, системной организации управления сферой культуры. Сегодня в Беларуси отсутствует институционализированное пространство, в котором возможно удержание рамок и задач европейской интеграции Беларуси в сфере культуры: формирование направлений культурной политики на базе общественного диалога, формирование адекватной методологии для мониторинга и оценки продвижения, сборки и проведение системных квалифицированных исследований:

a. Качественное многообразие критериев оценки ситуации в сфере культуры требует соответствующего многообразия компетенций. Однако сегодня специалисты и структуры, обладающие такими компетенциями, разрознены и не имеют ни инфраструктурных, ни деятельностных оснований для совместной работы. В итоге все имеющиеся исследования, обзоры и аналитические материалы по сфере культуры не только фрагментарны, дисциплинарно или задачно ограничены, но и не имеют механизмов и инструментов для организации взаимодействия. В итоге и действия внутри страны, и

геополитические шаги не имеют необходимого концептуального и аналитического обеспечения.

b. Базовые принципы, на которых строится политика в области культуры, действующие на европейском пространстве, требуют публичного пространства и диалога. Даже при отсутствии систематичных и полноценных исследований о состоянии публичной сферы можно судить по ряду событий и прецедентов. Так создание ряда «общественных советов», претендующих на организацию диалога, не изменило способа «общественной» оценки различных явлений культурной жизни страны (концерты групп, вызывающих негативную реакцию ряда лиц и институций, введение в школы курса по развитию религиозной (православной) духовности и др.). Она по-прежнему носит характер идеологического навязывания, но не диалога.

c. Многочисленные и разнообразные субъекты осуществляют свою деятельность хаотично, без взаимного согласования хотя бы на уровне общих направлений и приоритетов деятельности. Даже действия под управлением Министерства культуры нередко не имеют нормального концептуального обоснования и программ. Однако проблема состоит не только в отсутствии самих программ и согласований, но и в отсутствии практики и принятых механизмов такого рода действий. Причем эта проблема характерна практически для всех субъектов, действующих в сфере культуры.

5. *Ближайшие задачи и порядок действий.*

Направления деятельности, определенные в документах по 4-ой платформе ВП адресованы, прежде всего, к европейским структурам и отчасти к государственным органам управления сферой культуры. Однако как упоминалось выше, преодоление проблем, имеющихся в Беларуси, невозможно без полноправного включения гражданского общества в эти процессы, а также без согласования и взаимодействия всех субъектов: европейских структур, беларусского государства и гражданского общества.

Главной общей задачей для всех обозначенных субъектов в рамках инициативы Восточное партнерство на ближайший период является:

Реализация данной задачи предполагает:

Создание необходимых инструментов и механизмов для реализации культурной политики в Беларуси на принципах диалога различных субъектов, системных исследований и общественного мониторинга ситуации:

– Создание базы для проведения мониторинга имплементации Конвенции: решения концептуальных и методологических вопросов, организации сравнительных исследований, подготовки и обсуждения страновых отчетов и т.д.;

– Обеспечение инструментов доступа и открытости статистических данных и материалов специальных исследований для независимых (негосударственных, европейских) исследователей;
– Создание площадки общественного диалога по вопросам культуры и включения в принятие решений всех заинтересованных субъектов;
– Включение в общеевропейские сравнительные исследования Беларуси и беларусских исследователей (государственных и независимых), подготовка странового обзора по реализации Конвенции ЮНЕСКО в Беларуси;
– Вовлечение широкого круга субъектов, причастных к производству, трансляции и потреблению продуктов культуры, а также субъектов сохранения культурного разнообразия и идентичности в европейские программы по культуре;
– Интеграция и установление тесных связей с аналогичными субъектами и структурами в других странах-партнерах для проведения совместных сравнительных исследований и выработки общих региональных приоритетов в развитии.

В рамках поставленных задач ***стратегия действий структур гражданского общества*** состоит в том, чтобы:

1. Инициировать и ресурсно обеспечить площадку для взаимодействия различных субъектов по вопросам концептуального и аналитического обеспечения культурной политики в Беларуси. В частности, первым шагом может стать организация и участие в общественных слушаниях по страновому обзору реализации Конвенции ЮНЕСКО в Беларуси.
2. Организовать собственные исследования в сфере культуры, проблематизировать подходы и методологию сбора и анализа данных в Беларуси и других странах-партнерах, которые имеют свой опыт в решении данной проблемы.
3. Повысить компетенции и квалификацию независимых экспертов от гражданского общества в сфере культуры, через привлечение ученых, аналитиков и методологов к обсуждению и включению в региональные (Восточное Партнерство) и европейские исследования.
4. Организовать регулярный мониторинг сферы культуры и ее продвижения по выдвинутым приоритетам в рамках дорожной карты

Европейским структура (ЕК) и гражданское общество европейских стран могут встраиваться в решение поставленных задач через:

1. Включение беларусских экспертов и исследователей (независимых и государственных) в формирование и мониторинг программы развития культуры Восточного партнерства, а также в обсуждение и разработку методологии Европейской статистической системы по культуре.

2. Расширение спектра возможных и необходимых направлений деятельности в отношении к Беларуси от культурных обменов и помощи конкретным проектам в сфере культуры и искусства до обеспечения исследовательской деятельности в этой сфере и диалога по вопросам культурной политики
3. Содействие тесному взаимодействию между странами-партнерами по вопросам концептуального и аналитического обеспечения культурной политики

В рамках решения поставленной задачи ***беларусские государственные структуры должны***:
1. Обеспечить доступность и открытость имеющихся данных и материалов для независимых исследователей.
2. Подготовить доклад (обзор) в рамках реализации Конвенции ЮНЕСКО в Беларуси и организовать общественные слушания на его базе.

6. Препятствия и возможности их преодоления

Успешность и эффективность действий каждой из трех сторон определяется вкладом и участием двух других сторон. Без взаимодействия всех трех участников процесса невозможно достижение ни одной из поставленных целей, решение ни одной из задач, несмотря на предпринимаемые усилия каждой из сторон по отдельности. Взаимодействие же осложнено тем, что беларусское государство не хочет этого взаимодействия, а беларусское гражданское общество не может, не способно его организовать. Это обуславливает ключевую роль ЕК в этом процессе. В общем виде это можно сформулировать таким образом: *ЕК может* обеспечить *беларусское гражданское общество ресурсами и средствами реализации целей и решения задач и может побудить беларусское государство включиться в их решение.* При этом, цели должны ставиться и задачи формулироваться от имени гражданского общества, а реализовываться от имени и под эгидой ЕК. В противном случае, если цели и задачи ставятся от имени ЕК и беларусскому государству предлагается сотрудничество, то гражданское общество оказывается вне этого процесса, и в результате цели не достигаются, а задачи не решаются. Точно так же происходит, если цели и задачи выдвигает государство, не считающее гражданское общество необходимым участником процесса.

Запуск всего процесса возможен только как мероприятия и действия, интегрирующие действия гражданского общества европейских и беларусских государственных структур. Например, «*создание центра (площадки) для аккумуляции взаимодействия различных субъектов по вопросам концептуального и аналитического обеспечения культурной политики в Беларуси: решения методологических проблем, проведения комплексных исследований, постановки и обсуждения актуальных проблем и задач культурной политики в Беларуси»* потребует организации большой конференции

или форума, например, общественных слушаний по обзору выполнения Конвенции ЮНЕСКО. Инициатива и организация такого мероприятия (или серии мероприятий) должна разрабатываться гражданским обществом Беларуси, но проводиться от имени и под эгидой ЕК, иначе беларусское государство не только не станет принимать в нем участия, но и может не разрешить его проведение. Но даже при участии государства в таком форуме, оно будет пытаться навязывать формат его проведения, пытаться исключать выступления представителей гражданского общества, независимых экспертов и специалистов, игнорировать результаты и договоренности. Соответственно, только политическая воля европейских структур может обеспечить результативность такого мероприятия. Но решения этих структур на территории Беларуси не имеют силы без санкции беларусского государства. Поэтому ответственность за реализацию результатов и договоренностей должна быть возложена на гражданское общество, а контроль за достижение целей и решение задач должен быть разделен между беларусским государство и европейскими структурами.

Такой форум (слушания) не будет действенным без поддержания постоянного информирования широких слоев беларусского населения и заинтересованных сообществ и субъектов. Это потребует специализированных (в сегменте культуры) инструментов в средствах массовой информации. Но создание независимых СМИ не решает проблемы в условиях государственной монополии на сферу СМИ, как и создание телеканала за пределами страны. Поэтому должен быть обеспечен вход в государственные СМИ, например, телепередача на государственном канале, вкладыш в одну или несколько тиражных государственных газет. Но в этом случае вопрос решается не столько экономическим инструментами, сколько дипломатическими. Причем, односторонние усилия Европейской Комиссии или гражданского общества не дадут результата. Действия гражданского общества могут иметь успех только под патронажем ЕК. Это еще больше усложняет решение задач и достижение целей.

Одним из возможных вариантов повышения эффективности предпринимаемых действий может быть наделение представителей беларусского гражданского общества, решающих задачи культурной политики, статусом официальных представителей ЕК, или официальные представители ЕК в Беларуси должны принять к реализации программы культурной политики, разработанные в гражданском обществе Беларуси.

Еще одним существенным препятствием на пути реализации данных действий является нивелирование инновационного потенциала Восточного партнерства в проведении линии новых отношений между ЕС и странами-партнерами. В этом случае место гражданского общества в межгосударственно диалоге будет сведено к наблюдательной и критической позиции. Возможности метода открытой координации для формирования повестки дня и осуществления

мониторинга продвижений останутся не востребованы. Актуальность этой опасности велика, поскольку ее реализации необходимо только *отсутствия усилий и доброй воли на внесение инноваций всех субъектов, включенных в реализацию инициативы*. Европейские структуры охотно возвращаются к прежним налаженным бюрократическим практикам, которые не требуют реформационных усилий. Беларусское государство стремится минимизировать трансформационный эффект от новых отношений с Европой. Беларусское гражданское общество в подавляющем большинстве не готово ставить и решать задачи, которые требуют выхода на новый уровень компетенции и ответственности.

Единственным способом преодоления этого препятствия является удержание смысла и перспектив Восточного партнерства как программы трансформации беларусско-европейских отношений и приближения страны к европейскому пространству.

Дополнительными сложностями и препятствиями для реализации предложенных действий являются:

- ресурсное обеспечение предлагаемых действий. Организация новой системы деятельности в области культурной политики требует серьезных интеллектуальных, организационных и материальных вложений.
- смещение приоритетов в действиях основных субъектов на другие события и виды деятельности. Так, президентские выборы могут полностью поглотить внимание и ресурсы экспертов, беларусских и европейских государственных структур.
- изменение внешней экономической и политической конъюнктуры, которое может затормозить общий процесс интенсификации отношений между Беларусью и ЕС.

Все отмеченные трудности не могут отменить поставленных задач, но могут превратить их из краткосрочных в долгосрочные. Противодействие этому лежит в области расширения круга людей и структур, заинтересованных в развитии процессов беларусско-европейской интеграции, углубление понимания сути и механизмов реализации этих процессов.

В НАПРАВЛЕНИИ ЕВРОПЕЙСКОГО ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОГО ПРОСТРАНСТВА: «ДОРОЖНАЯ КАРТА» ДЛЯ БЕЛАРУСИ

Андрей Егоров,
Центр европейской трансформации

Согласованное движение стран Восточного партнерства (ВП) в направлении общего европейского пространства требует координации политик в отдельных областях сотрудничества. Разный уровень развития стран-партнеров предопределяет и различия в тех необходимых изменениях и реформах, которые будут осуществляться правительствами этих стран при движении к общим целям. Тем не мене, трансформации ориентированы на единые нормы и стандарты, которые организуют жизнь и деятельность в ЕС. Более того, само европейское пространство находится в процессе постоянных изменений. Этот факт при формировании национальных политик требует учета не только актуального состояния и современных практик регулирования, принятых в ЕС, но также и ориентацию на те будущие ориентиры и цели изменений, которые сегодня выступают руководящими принципами трансформации самого европейского пространства. Таким образом, при координации движения стран-партнеров необходимо использовать такой подход, который позволяет достигать согласования при сохранении разницы национальных политик и уникальной ситуации каждой из стран ВП, принимать в качестве ориентиров как наличное положение в странах ЕС, так и направления будущих изменений. Прототипом такого подхода может служить открытый метод координации (ОМК, Open Method of Coordination), активно применяемый в странах ЕС с 2000 года, при согласовании политик стран-членов в достижении общих целей развития.

Восточное партнерство, в рамках 4-ой тематической платформы «Контакты между гражданами», выделяет особое направление развития научных исследований и разработок. Определение пути приближения к практикам и ориентирам ЕС в этой области (в рамках предлагаемого метода открытой координации) требует разработки «дорожной карты» для Беларуси, а также таких критериев и индикаторов, которые позволяют определять относительный прогресс в трансформации сферы научных исследований и разработок в отношении как стран ВП, так и 27 стран-членов ЕС. Предлагаемый документ представляет собой «дорожную карту» для Беларуси, описывающую:

1. Ориентиры и направления трансформации сферы научных исследований и разработок в Беларуси
2. Критерии и индикаторы для оценки актуального состояния сферы научных исследований и разработок и продвижения разработок в направлении приближения к европейским нормам и стандартам
3. Стратегии трансформации сферы научных исследований и разработок в направлении приближения к европейским нормам и стандартам

4. Проблемы и технологические шаги по их устранению в процессе реализации стратегических планов

1. Ориентиры и цели: европейское исследовательское пространство

1.1. Долгосрочные цели

Долгосрочная цель развития сферы научных исследований и разработок Беларуси (других стран-партнеров) может быть сформулирована как: ***включение в Единое европейское исследовательское пространство***. Единое европейское исследовательское пространство (European research area, ERA) – это логическое продолжение европейских интеграционных процессов. Выдвижение общих целей построения экономики знаний, повышения конкурентоспособности европейской экономики, цели достижения большей социальной справедливости и включенности, сформулированных Лиссабонской стратегией, потребовали большей согласованности и комплементарности политик отдельных стран в области научных исследований. Европейское исследовательское пространство задумано как общеевропейское открытое пространство знания и технологий, и призвано объединить исследователей, исследовательские институты, бизнес, политику для достижения большей циркуляции знания, конкуренции и кооперации поверх границ.

Общие направления развития Европейского исследовательского пространства (определенны Советом Министров ЕС в 2008 г) предусматривают, что к 2020 году все участники должны получить выгоды от:

1) «Пятой свободы»: свободной циркуляции исследователей, знаний и технологий;
2) Привлекательных условий ведения исследований и инвестиций в наукоемкие отрасли экономики Европы;
3) Здоровой научной конкуренции при соответствующем уровне кооперации и координации.

В частности, в будущее развитие ERA ориентировано на:

- Предложение привлекательного общеевропейского рынка для исследователей, равно как и единых рынков знания, инновативных продуктов и услуг;
- Построение взаимного доверия и постоянного диалога между обществом и научно-техническим сообществом;
- Получение преимуществ от поддерживаемых публично научных исследований и технологической базы, инфраструктуры мирового класса и потенциала в Европе;
- Обеспечение совместного участия в разработке исследований, программ, политик в сферах образования, инноваций на всех уровнях;
- Учет, на основе общего предвидения, основных проблем посредством организации стратегического партнерства, включающего Европейское сообщество, страны-члены и ассоциированные государства;

• Обеспечение возможности Европы выражать единое мнение на международных форумах и в коммуникации с ее основными международными партнерами[8].

ERA включает и транснациональную перспективу, признавая важность сотрудничества не только между странами-членами, но также и между ЕС и его соседями. Инициатива Восточного партнерства поддерживает этот общеевропейский тренд и ставит задачи развития сферы научных исследований региона. Основные приоритеты такого сотрудничества сформулированы в рамках 4-ой тематической платформы Восточного партнерства «Контакты между гражданами». Это тематическое направление акцентировано на интенсификации взаимодействия между гражданами ЕС и стран-партнеров в самых различных направлениях:

«*Взаимодействие между гражданами ЕС и стран-партнеров, особенно, молодежи, должно быть признано фактором способствующим процессу изменений и позволяющим осуществлять контроль за данным процессом и, таким образом, будет поддерживаться. <…> Сотрудничество может также реализовываться в рамках популярных программ Сообщества и внешней помощи, в частности, по таким направлениям, как образование, включая изучение языков, молодежь и научные исследования*»[9].

1.2. Ориентиры и цели Рабочей программы 4-ой платформы на 2010-2011 гг.

Основная цель Рабочей программы 4-ой платформы на 2010-2011 гг. относительно научных исследований сформулирована как:

«Рост участия Восточных парнеров в возможностях кооперативных исследований, организационного развития (capacity building) и мобильности исследователей, предоставляемых 7-ой Рамочной программой»[10]

Отдельно Рабочая программа подчеркивает активную роль гражданского общества в реализации целей четвертой платформы ВП:

«…в дополнение к обычным стейкхолдерам, вовлеченным в сферы образования, научных исследований, молодежи и культуры, гражданское общество будет активно участвовать в осуществлении рабочей программы, в частности, через Форум гражданского общества Восточного партнерства, который будет ***регулярно представлять рекомендации, вносить вклад и предоставлять***

[8] http://ec.europa.eu/research/era/vision/era_vision_and_progress_en.htm

[9] СООБЩЕНИЕ ЕВРОПЕЙСКОЙ КОМИССИИ ДЛЯ ЕВРОПЕЙСКОГО ПАРЛАМЕНТА И ЕВРОПЕЙСКОГО СОВЕТА, Брюссель, 3.12.08, http://ec.europa.eu/external_relations/eastern/docs/com08_823_ru.pdf

[10] Platform 4 'Contacts between People'. Core objectives and proposed Work Programme 2009-2011 // http://ec.europa.eu/external_relations/eastern/platforms/docs/platform4_261109_en.pdf

обратную связь по вопросам реализации *Рабочей программы 4-ой платформы; и сетей Жана Моне»*[11].

Подробнее вопрос развития контактов в области научных исследований раскрывается в отдельных направлениях рабочей программы, в частности:

- поддержка мобильности в целях обучения и исследований;
- использование возможностей предоставляемых программой и сетями Жана Моне;
- углубление участия исследовательских институтов из стран ВП в 7-ой рамочной программе (7th Framework Programme for Research and Technological Development (FP7).

По всем направлениям предполагается стимулировать большую вовлеченность институтов и отдельных исследователей в инструменты кооперации и сотрудничества ЕС. Важной частью рабочей программы является информирование по каждому из направлений, включая проведение специальных презентационных событий для стран-партнеров под эгидой Европейской Комиссии.

Цели и направления рабочей программы на 2010-2011 год оснащены программными инструментами поддержки и финансирования. Основной инструмент поддержки научных исследований в ЕС – это ***7-я рамочная программа развития исследований и технологий*** (7th Framework Programme for Research and Technological Development (FP7). Элементы этой программы (а также некоторых других тематических программ ЕС) уже сейчас доступны для Беларуси (и других стран-партнеров), в частности:

а. Инструменты поддержки регионального и двухстороннего диалога в области науки и технологий:

7-я рамочная программа уже включает поддержку сетей, созданных для фасилитации диалога между стейкхолдерами стран ЕС, Ассоциированных стран и стран Восточного партнерства в области науки и технологий. В настоящее время работают сети:

- **IncoNet.EECA** (S&T International Cooperation Network for Eastern European and Central Asian Countries, Научно-технологическая сеть сотрудничества для стран Восточной Европы и Средней Азии). Данная сеть включает все страны Восточного партнерства.

- **Black Sea ERA-NET**. Это аналогичная IncoNet.EECA сеть, которая включает страны Черноморского региона, т.е. 5 стран Восточного партнерства, за исключением Беларуси.

[11] Там же.

В 2010 году 7-я рамочная программа предоставляет дополнительные инструменты углубления кооперации между исследовательскими центрами в странах Восточного партнерства, через конкурс ERA-WIDE (**ERA-WIDE call for proposals**). Предполагается, что как минимум один проект для каждой из стран Восточного партнерства будет профинансирован.

Наибольшие перспективы предоставляются при направлении страной запроса о предоставлении ассоциированного статуса при Рамочной Программе (requesting association to the FP). Такой запрос может быть направлен после подписания с ЕС соответствующих Протоколов Договора о Партнерстве и Сотрудничестве (Protocols to the Partnership and Cooperation agreements). Беларусь в настоящее время не имеет формальных возможностей доступа к ассоциации в Рамочной программе, поскольку Договор о кооперации и Сотрудничестве (Partnership and Cooperation agreement), согласованный с Беларусью в 1995 году, не был ратифицирован странами ЕС. Из остальных стран Восточного партнерства только Молдова и Украина направили запрос о предоставлении ассоциированного статуса.

б. Инструменты информационной поддержки

Информационная поддержка о возможностях участия в 7-ой рамочной программе, включая консультирование по подготовке релевантных заявок, обеспечивается Национальными информационными офисами (National Contact Points (NCPs). Такие центры создаются во всех странах Восточного партнерства. В Беларуси такой Центр действует с 2004 года[12].

в. Мобильность исследователей

Мобильность исследователей поддерживается программами Жана Моне[13], Марии Кюри[14] и инструментом EURAXESS[15] (последние два – это часть 7-ой рамочной программы). Программа Марии Кюри поддерживает широкий пласт деятельности по обеспечению мобильности, в том числе поддержку докторских и ранних пост-докторских исследований (инструменты: World Fellowships, Initial Training Networks, International Research Staff Exchange scheme (IRSES), International Outgoing Fellowships (IOF)). Программа Жана Моне ориентирована поддержку исследований, рост знания, дискуссий о вопросах европейской интеграции.

[12] Национальный информационный офис Рамочных программ научных исследований и технологического развития Европейского Союза в Беларуси (НИО) // http://fp7-nip.org.by

[13] http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-programme/doc88_en.htm

[1414] http://cordis.europa.eu/fp7/mariecurieactions/home_en.html

[15] http://ec.europa.eu/euraxess/index.cfm/general/index

Отдельно вопросы мобильности исследователей рассматриваются в блоке «образование» Рабочей программы 4-ой платформы на 2010-2011 гг. Здесь подчеркивается важность стандартизации, для повышения мобильности в сферах науки и образования. В частности, необходимость адаптации странами Восточного партнерства Европейской квалификационной рамки (Qualification Framework), Европейской системы трансферта и накопления кредитов (European Credit Transfer and Accumulation System (ECTS), включение стран в сеть NARIC network (National Academic Recognition Information Centres), что позволит решить вопросы расхождений национальных систем квалификаций, признания дипломов, результатов исследований и периода обучения в ЕС.

2. Критерии и индикаторы

Движение в направлении Единого европейского исследовательского пространства требует определения сетки индикаторов, позволяющей измерять актуальное состояние стран ВП и их прогресс в достижении обозначенных выше целей, при учете следующих контекстов:

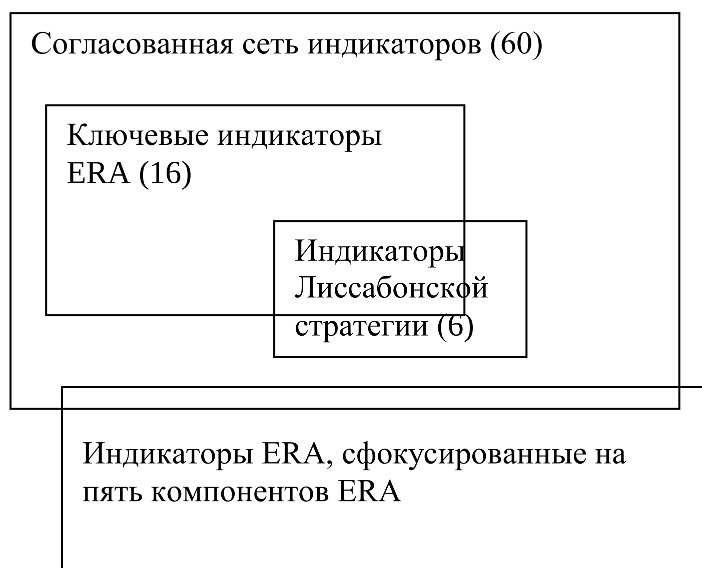
- социально-исторический контекст: система оценки должна опираться на глубокое знание актуального состояния процессов десоветизации и демократизации в странах-партнерах. Применение формализованных критериев, используемых для оценки развития стран, находящихся в иных социально-исторических условиях, приводит к неадекватности понимания и оценки.
- региональный контекст: система оценки должна быть направлена на формирование нового европейского региона через задание общей системы индикаторов и коммуникацию в отношении методов и путей развития.
- общеевропейский контекст: система индикаторов и критериев должна быть согласована с общеевропейскими тенденциями и процессами[16].

За основу такого рода сетки целесообразно взять существующие (разрабатываемые) в ЕС индикаторы и систему измерения прогресса Европейского исследовательского пространства (ERA), дополненную системой критерием схватывающих национальную и региональную специфику.

2.1. Европейская система мониторинга исследовательского пространства

В настоящее время для мониторинга Европейского исследовательского пространства (ERA) представлена сеть из 60-ти индикаторов, сгруппированных следующим образом:

[16] Водолажская Т., Егоров А. Концепция дальнейшего развития Форума гражданского общества Восточного партнерства // Центр европейской трансформации, 18.03.2010, http://eurobelarus.info/content/view/3870/53/



Общая структура сети индикаторов группирует показатели по нескольким направлениям[17]:

1. 5-ть компонентов Европейского исследовательского пространства:

- *Компонент 1. Производство знания (Knowledge Activities): объем и качество* («ERA определяет европейский путь к совершенствованию в исследованиях и является одним из основных факторов конкурентоспособности ЕС в глобализованном мире»)
- *Компонент 2. Треугольник знания: потоки и динамика* («сильное взаимодействие в рамках "треугольника знаний" (образование, исследования и инновации) продвигается на всех уровнях»)
- *Компонент 3. «Пятая свобода»: открытость и циркуляция знания внутри и вне границ ЕС* («ERA предоставляет целостную область свободы и возможностей для диалога, обмена и взаимодействия, открытую для всего мира»)
- *Компонент 4. Социальный аспект* («ERA глубоко укорено в обществе и откликается на его нужды и стремления»)
- *Компонент 5. Устойчивое развитие и глобальные проблемы* («ERA глубоко укорена в обществе и действует в интересах устойчивого развития»)

2. 4-ре уровня мониторинга Европейского исследовательского пространства:

Уровень A1: Уровень политики стран-членов
Уровень A2: Уровень политики ЕС
Уровень B: Прогресс и состояние Европейского исследовательского пространства (ERA)
Уровень C: Эффекты ERA; Лиссабонские цели

[17] См. ERA Indicators and Monitoring. Expert Group Report. October 2009 // http://ec.europa.eu/research/era/docs/en/facts&figures-expert-group-indicators&monitoring-eur24171-2009.pdf

Эти направления задают сводную таблицу индикаторов (см. Таблица 1), в которой на пересечения строк и столбцов лежат параметры, подлежащие измерению и мониторингу. Каждому и из этих параметров приписаны измеримые количественные и качественные индикаторы (всего 60 индикаторов).

Подобная структура сети индикаторов, с рядом дополнений, может быть приемлемой и для мониторинга продвижения в рамках Восточного партнерства, учитывая долгосрочные цели включения в Европейское исследовательское пространство. Дополнения должны включить возможность мониторинга процессов:

- формального сближения с нормативным пространством ЕС (подписание рамочных соглашений, принятие стандартов регулирования ЕС в отдельных областях, в частности, подписание соглашения о партнерстве и сотрудничестве, получение статуса ассоциации при Рамочной программе, адаптация Единой квалификационной рамки, Европейской системы трансферта и накопления кредитов и т.п.);
- фактического приближения к стандартам и практикам ЕС (реальные сравнительные показатели развития сферы науку и исследований, при которых уровень развития ERA является ориентиром);
- многостороннего сближения в регионе Восточного партнерства;
- национальной специфики, в частности существующих в странах ВП ограничений и барьеров мобильности, открытости, свободы научной и исследовательской деятельности, доступа к результатам научных исследований и т.п.

В первом приближении для построения сети индикаторов для Беларуси (страны Восточного партнерства) можно предложить следующую структуру (см. Таблица 2):

Наиболее проблемным на данном этапе является определение четких параметров для мониторинга процессов многостороннего взаимодействия на уровне Восточного партнерства, поскольку пока трудно идентифицировать направление и формальные рамки этого взаимодействия. В отношении других критериев следует учитывать тот аспект, что многосторонне взаимодействие очень слабо, и не существует определенной политики взаимодействия между странами в области научных исследований. Выставляемые критерии могут выглядеть идеалистическими для стран Восточного партнерства, однако они позволяют задавать ориентиры общего развития. Т.е. такие критерии имеют не только дескриптивный характер (позволяют описывать состояние дел), но и предписывают направления для изменения существующей политики.

Построение «дорожной карты» по развитию сферы научных исследований требует конкретизации всех компонентов (столбцы) на всех уровнях (строки). Эта работа, очевидно, потребует дополнительных исследований. **На данном этапе мы можем лишь представить анализ ситуации в сфере научных**

исследований и разработок в Беларуси в наиболее общих чертах, избирательно ориентируясь на стандарты измерения ERA и предложенную выше структуру сети индикаторов для Беларуси.

3. Анализ ситуации в сфере науки и исследований в Беларуси

Анализ ситуации не может носить абстрактный характер общих рассуждений и должен быть привязан к конкретным точкам: исполнителю или адресату/адресатам «дорожной карты»; конкретным обстоятельствам и условиям деятельности этого адресата в актуальный момент времени; проблемам в реализации целей и ориентиров, заданных «дорожной картой». В качестве основных адресатов «дорожной карты» выступают:

- Научно-исследовательские и экспертные институты, центры, сообщества, концентрирующиеся преимущественно в сфере гражданского общества Беларуси, но также в сферах бизнеса, государства и высшего образования;

- Форум гражданского общества Восточного партнерства, и его рабочие группы;

- Официальные правительственные структуры Беларуси, стран Восточного партнерства и ЕС, вовлеченные в работу в рамках 4-ой тематической платформы Восточного партнерства.

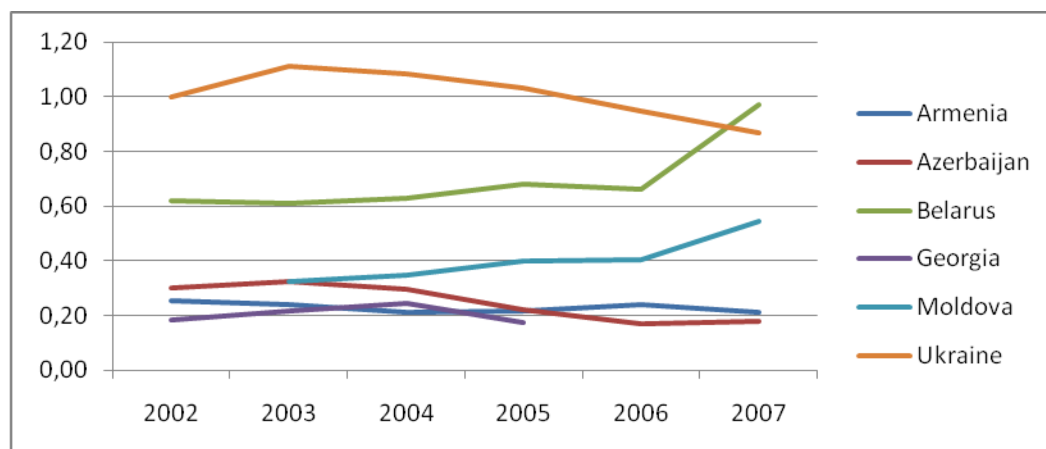
В настоящее время невозможно провести полноценный анализ по всем предложенным выше критериям, ниже мы предлагаем лишь предварительный срез, который позволит определить в первом приближении необходимые шаги и действия. Такой анализ будет включать три основных компонента: а) количественные сравнительные сопоставления развития сферы научных исследований и разработок, б) сравнительные сопоставления сотрудничества Беларуси и стран региона Восточного партнерства с ЕС, в) качественный обзор основных проблем и препятствий в развитии сферы научных исследований и разработок.

3.1. Беларусь на фоне стран Восточного партнерства: некоторые количественные сопоставления

Относительно других стран Восточного партнерства Беларусь имеет сравнительно неплохие показатели развития научно-исследовательской сферы. По данным 2007 доля затрат на науку и исследования (в % от ВВП) в Беларуси была выше, чем в других странах региона. Кроме того, затраты на сферу исследований и разработок росли, что не характерно для других стран (кроме Молдовы), где динамика была скорее противоположной (см. График 1, 2). Если сравнивать показатели Беларуси с соседними странами ЕС по затратам на науку, то ее положение вписывается и в более широкую региональную тенденцию: Беларусь тратит чуть меньше Литвы (0,8% от ВВП) и Латвии (0,7%), и чуть

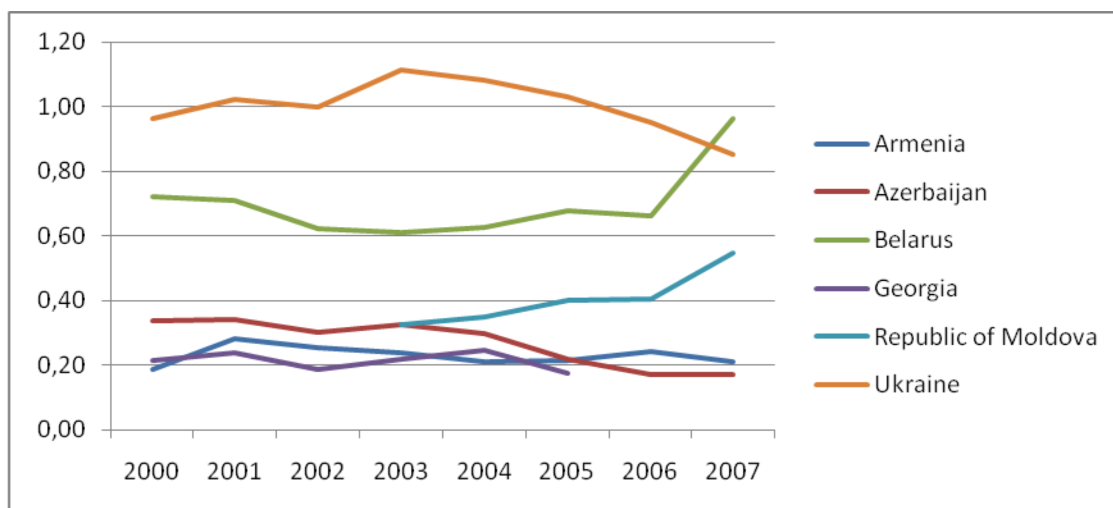
больше Польши (0,56%)[18]. Однако, от интегрированных показателей затрат всего Европейского Союза (ЕС-27) на исследования и науку (1,7%–1,8% от ВВП) Беларусь отстает весьма значительно.

График 1. Расходы на науку и исследования (государственные и частные, GERD), % от ВВП



Источник: World Bank

График 2. Государственные расходы на науку и исследования (GOVERD), % от ВВП



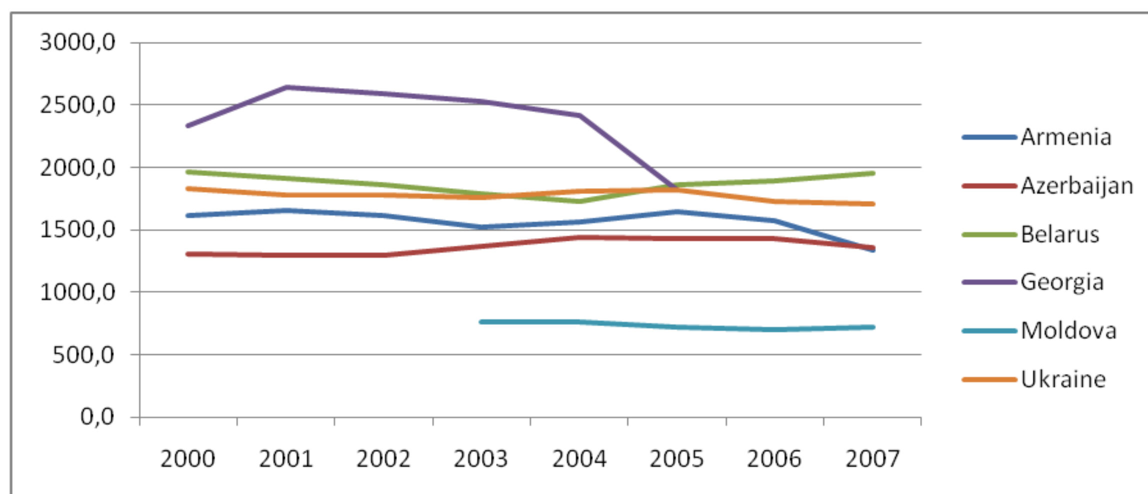
Источник: UNESCO

Человеческий потенциал Беларуси для развития сферы исследований и разработок высок. К 2007 году Беларусь вышла в лидеры и по количеству научно-исследовательских кадров на душу населения, демонстрируя с 2004 года

[18] SCIENCE, INNOVATION AND TECHNOLOGY IN THE REPUBLIC OF BELARUS – 2008. Statistical book, State Committee on Science and Technology, Ministry of Statistics and Analysis of Belarus, 2009

устойчивую положительную динамику. В других странах скорее наблюдалась стабильная ситуация (Азербайджан, Молдова, Украина), либо показатели ухудшались как в случае Армении и Грузии (График 3). Стоит отметить, что большинство научных и исследовательских организаций в Беларуси (всего 329 организаций на 2008 год)[19], в которых работают ученые, принадлежит бюджетным организациям государственного сектора и университетам (опять же в основном государственным). Количество негосударственных исследовательских организаций, работающих в сферах частного бизнеса или третьего сектора, остается крайне низким. В определенном смысле это снижает конкуренцию внутри сферы науки и исследований, что влияет на общее качество научных исследований.

График 3. Количество исследователей на миллион населения

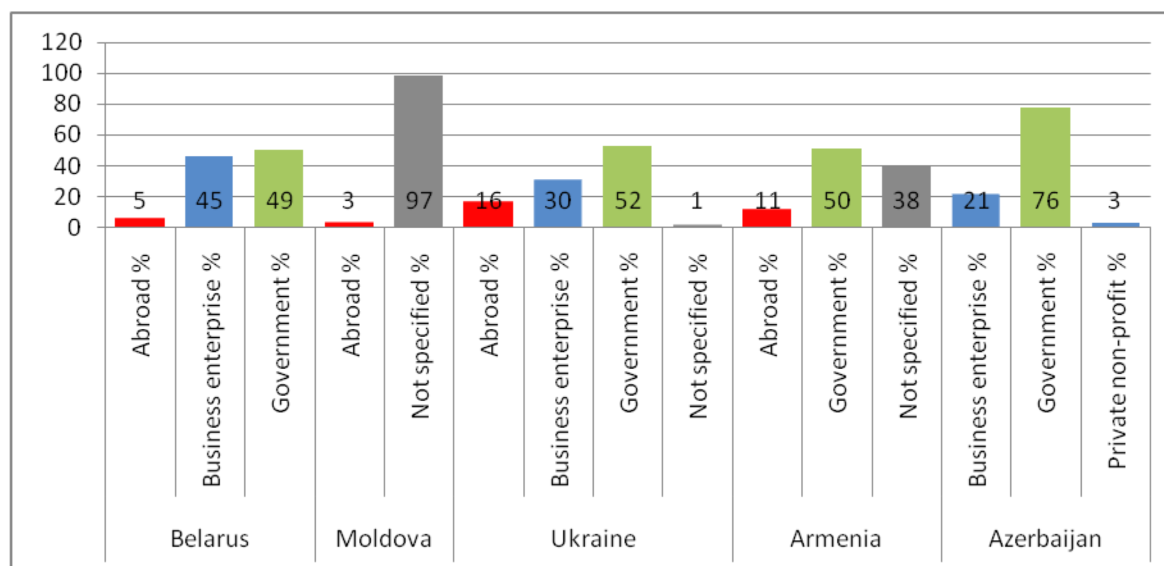


Источник: UNESCO

В структуре затрат Беларуси на науку и исследования доминируют расходы государства (49%), что в принципе характерно для региона. Тем не менее, сравнительная доля государственного финансирования в Беларуси несколько меньше, чем в других странах Восточного партнерства и относительно высока доля бизнеса в финансировании исследований (45%). Однако, это вызвано скорее не объективным состоянием дел, но спецификой национального статистического учета традиционно завышающей долю негосударственного сектора. Доля зарубежного финансирования составляет 5-7%, что выше, чем в Молдове и Азербайджане, но меньше чем в Украине и Армении (см. График 4)

[19] Bohdan N.I. Belarus in the contest of Innovatopn Indicatators of European Innovation Scoreboard // http://umconference.um.edu.my/upload/43-1/papers/097%20NinaBohdan.pdf

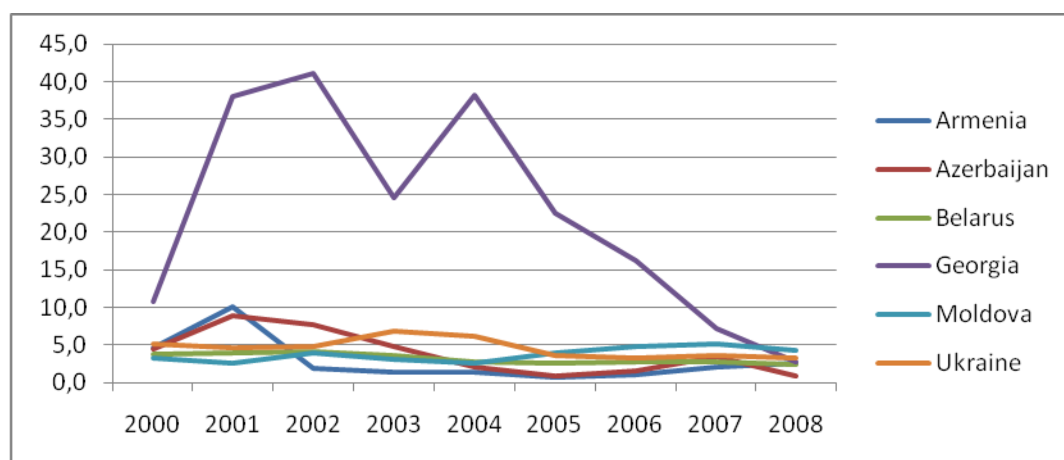
График 4. Структура финансирования, 2007 год, в долях каждого сектора



Источник: UNESCO

Не смотря на хороший потенциал Беларуси, отдача от науки и исследований остается невысокой. Доля экспорта высокотехнологичных продуктов в общей доле беларусского экспорта уменьшалась в период 2000-2008 гг., что говорит о наличии проблем с реализаций инновационных разработок.

График 5. Доля высокотехнологичного экспорта в общей доле произведенного экспорта, %

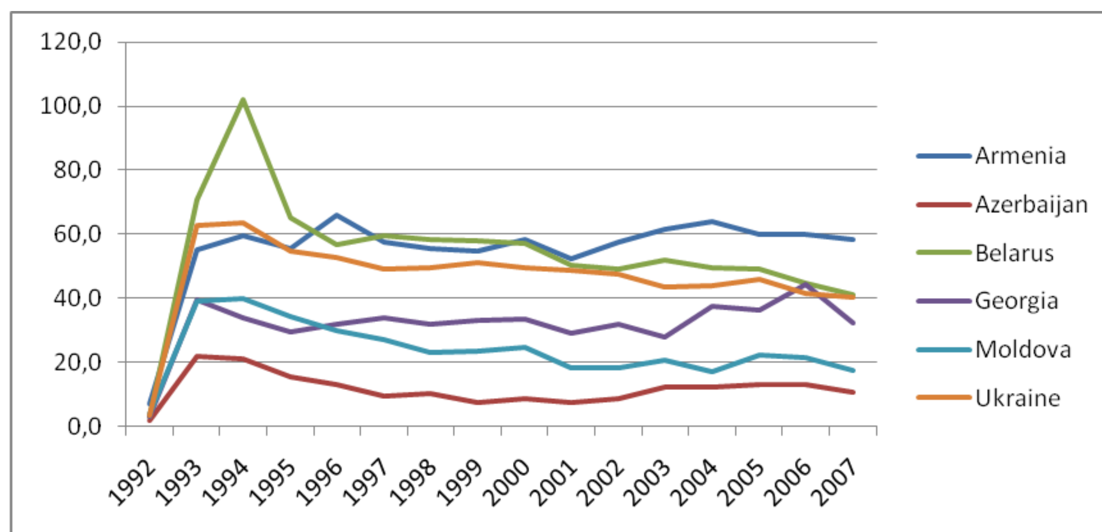


Источник: World Bank

Количество публикаций в научных журналах с 1994 в Беларуси постоянно уменьшается, что является тревожным фактором, несмотря на то, что относительно других стран Восточного партнерства этот показатель довольно высок. Кроме того, показатель отражает динамику публикаций в технических и естественнонаучных областях, не затрагивая гуманитаристику. Относительно

развития последней вообще сложно что-то утверждать на основе «твердых данных», которыми могли бы выступать индексы цитирования или количество публикаций в ТОП-100 мировых публикаций. Однако тот факт, что в Беларуси не издается ни одного англоязычного гуманитарного журнала, а все государственные гуманитарные научные издания находятся под жестким идеологическим контролем, позволяет сомневаться в наличии больших успехов. Из негосударственных изданий можно отметить лишь единичные журналы: журнал *Topos* Европейского Гуманитарного Университета (Беларусский Университет до сих пор находится в изгнании в Вильнюсе, Литва), посвященный в основном философии и социальным наукам, независимый академический журнал политических наук *Political Sphere* (*Палітычная сфера*), публикуемые группой беларусских политологов; и также беларусский независимый интеллектуальный журнал (*Архэ*), а также электронные бюллетени издаваемые единичными независимыми институтами (ИПМ, BISS, НИСЭПИ). Независимые издания ограничены в тираже и возможностях распространения и не могут компенсировать недостаток коммуникативной инфраструктуры в гуманитарных областях.

График 6. Статьи в научных и технических журналах, на миллион населения[20]



Источник: расчеты автора на основе данных World Bank

3.2. Региональное сотрудничество и сотрудничество с Европейским Союзом

Страны Восточного партнерства имеют сходную, унаследованную от СССР, структуру научно-исследовательских институтов, в которой доминируют

[20] Description: Scientific and technical journal articles refer to the number of scientific and engineering articles published in the following fields: physics, biology, chemistry, mathematics, clinical medicine, biomedical research, engineering and technology, and earth and space sciences.

Национальные Академии Наук и учреждения высшего образования, а также высокий (но не реализованный) потенциал сетевого сотрудничества. Попытки создания общего научного и технологического пространства СНГ и ЕврАзЭС провалились, как по причине общей нежизнеспособности этих образований, так и недостаточно развитой инфраструктуры и финансирования исследований. Более плодотворно в регионе развивается двухстороннее сотрудничество, Беларусь имеет межгосударственные соглашения о сотрудничестве в сфере науки и исследований с Украиной, Арменией и Молдовой, ведутся переговоры о сотрудничестве с Азербайджаном. Беларусь со-финансирует научные и технологические программы с Украиной, и в 2010 году готовит аналогичные совместные программы с Молдовой и Арменией. На вопросы международного сотрудничества в 2010 году Беларусью будет выделено около 6 млн. евро.

Основным препятствием для сотрудничества ЕС и Беларуси в сфере науки и технологий является отсутствие адекватной международно-правовой базы: не ратифицирован Договор о Партнерстве и Сотрудничестве с ЕС (PCA), и, соответственно, не подписано соглашение о сотрудничестве в области науки и технологий (S&T Agreement). Тем не менее, Беларусь имеет возможности участия в совместных научно исследовательских проектах. Такое сотрудничество реализуется в рамках программ ISTC (International Scientific & Technological Centre)[21], INTAS, а также 6-ой и 7-ой рамочных программ (последние выступают основными инструментами финансирования). В рамках ISTC в период 1994-2006 гг. беларусскими учеными было реализовано 88 проектов (объем финансирования – около 33,2 млн. долларов США), в рамках INTAS Беларусь принимала участие в реализации около 4,5% проектов (из 3 299). При финансовом содействии 6-ой рамочной программы было реализовано 22 проекта (финансирование ЕС составило 1,25 млн. евро), уровень успешности участия Беларуси оценивается в 16%, что выше, чем в Украине, реализовавшей большее количество проектов (93 проекта и 13,99% успеха)[22]. По состоянию на 2009 год на участие в 7-ой рамочной программе было подано 106 заявок и профинансировано 12. Среди участников 6-ой программы доминировали структуры Национальной Академии Наук, среди 7-ой - беларусские университеты[23]. Европейские программы поддерживают и мобильность ученых (программа Марии Кюри), но участие беларусских исследователей в них остается довольно низким.

[21] http://www.istc.ru/

[22] Успешность участия оценивается как отношение между поданными проектами и проектами прошедшими конкурсный отбор

[23] Olga Meerovskaya. BELARUS Contry Report (last updated 20 July 2010, source: BelISA). IncoNet EECA // http://www.increast.eu/en/154.php

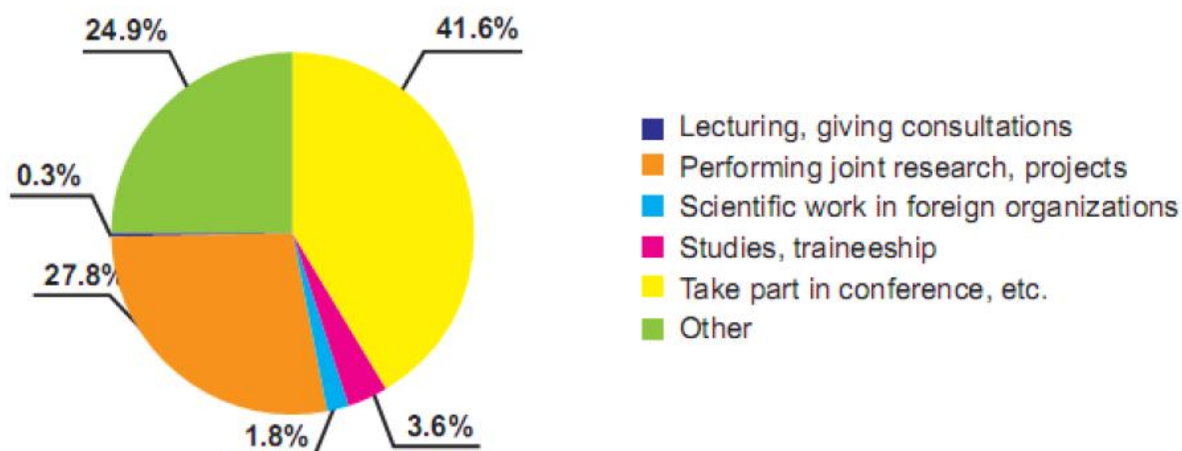
Таблица 1. Участие в программе Марии Кюри, отдельные страны, 2008/2009

Nationality	Number	Share of total of %
Russian Federation	59	15,5
Ukraine	15	3,9
Moldova	5	1,3
Belarus	4	1,1

Источник: Science, Technology and Competitiveness key figures report 2008/2009[24]

Уровень мобильности ученых остается довольно низким для большинства стран нашего региона, что имеет негативные эффекты в виде слабой международной интеграции и даже изоляции национальных научных сообществ, малой известности национальных научных разработок, и часто их низкой конкурентоспособности на международном рынке. Качество мобильности кадров также оставляет желать лучшего. В общей доле исследователей работавших за рубежом только треть была задействована в совместных исследовательских проектах[25]:

График. Исследователи, работавшие за рубежом, по цели выезда, 2008 год



Источник: Bohdan N.I. Belarus in the contest of Innovatopn Indicatators of European Innovation Scoreboard // http://umconference.um.edu.my/upload/43-1/papers/097%20NinaBohdan.pdf

[24] http://ec.europa.eu/research/era/docs/en/facts&figures-european-commission-statistical-annex-2009-en.pdf

[25] Bohdan N.I. Belarus in the contest of Innovatopn Indicatators of European Innovation Scoreboard // http://umconference.um.edu.my/upload/43-1/papers/097%20NinaBohdan.pdf

3.3. Актуальные проблемы и препятствия в развитии сферы научных исследований и разработок в Беларуси

Необходимо признать, что Беларусь имеет очень высокий потенциал для развития науки, технологий, исследований, однако этот потенциал реализован в очень слабой степени. Развитию препятствуют ряд существенных проблем, связанных как с инфраструктурными и финансовыми вопросами, так и с общим состоянием свободы, открытости и публичности в науке и высшем образовании Беларуси. Нерешенность этих проблем вызывает стагнацию сферы, и в долгосрочном периоде грозит растратой предыдущих накоплений. Полноценное выделение проблем возможно лишь при более подробном анализе, проведение которого, в настоящее время проблематично, ввиду существования **проблем в методологии сбора статданных и малом количестве специальных исследований**.

Методология сбора и анализа статистики относительно состояния сферы научных исследований и разработок слабо соответствует международным стандартам. Как результат нет адекватного отображения реального состояния развития науки и исследований. Вопросы реального качества научных разработок, мобильности научных кадров, их количества, реальных объемов и структуры финансирования, межсекторального взаимодействия, влияния на экономическое и общественное развитие, как правило, остаются без адекватного ответа.

Компенсировать недостаток статистических данных могли бы специальные исследования сферы науки и исследований. Однако, таких исследований очень мало в Беларуси из-за низкой заинтересованности государства в отражении реальной ситуации в науке (которая, впрочем, может оказаться не такой уж плохой в сравнении с другими странами региона).

Среди других проблем в области науки и исследований в стране следует выделить:

1) **Огосударствление сферы научных исследований и разработок.** В Беларуси практически отсутствует развитая инфраструктура для производства независимых исследований. Основные затраты на науку несет государство, вклад как бизнеса, так и иностранных инвесторов остается незначительным. В стране ничтожное количество независимых исследовательских групп, научных и аналитических центров. Вся наука и исследования практически полностью сосредоточены в государственных и при государственных институтах; в структурах третьего сектора и в бизнесе научные разработки практически не ведутся. Это отражается как на количестве, так и на качестве исследований. Отсутствие внутри страны здоровой конкурентной среды приводит к самоизоляции ученых, сосредоточенных в Академии Наук и университетах. На международный уровень выходят лишь единичные представители академического сообщества страны. В Беларуси издается ограниченное

количество научных журналов, особенно в сфере гуманитарных наук. Не развитость инфраструктуры и как следствие достаточного количества исследований высокого уровня приводит к тому, что многие сферы жизни и деятельности Беларуси остаются не изученными. Сегодня у нас нет адекватных знаний о состоянии образования, культуры, науки, регионального развития, качества жизни и много другого в стране. Эффектом такого незнания является низкая эффективность реформ в этих сферах.

2) **Бедственное положение гуманитарных наук.** Если научные исследования в естественных и технических науках находятся в относительно неплохом состоянии, то сфера гуманитарных наук в Беларуси развита очень слабо. Идеологический контроль ограничивает возможную тематику исследований, ученые, подымающие острые и актуальные темы изолируются и лишаются возможности работать в Беларуси[26]. Государственная поддержка гуманитаристики очень слаба, а внешние источники финансирования слабо используются беларусскими гуманитариями.

3) **Отсутствие диалога и публичности**. Разные исследовательские и научные группы поддерживают низкий уровень коммуникации друг с другом. С одной стороны, это следствие отсутствия нормальной инфраструктуры, а с другой является следствием изоляции со стороны государства независимых аналитических и исследовательских центров. Обмена информацией практически нет, а результаты исследований не получают публичной огласки и распространения. Взаимная критика, рецензирование и обсуждение ведущихся исследований и их результатов между государственными исследовательскими структурами и независимыми за редкими исключениями отсутствуют. Дополнительный фактор – ограничения свободы научной деятельности, отсутствие академических свобод в беларусских университетах и государственных научных учреждениях.

4) **Низкий уровень информированности и участия в международных программах.** При относительно широких возможностях привлечения внешнего финансирования, их использование выглядит достаточно слабым. Информированность научно-исследовательского сообщества и его активность в использовании уже открытых возможностей крайне низкая. Первоочередная задача лежит в интенсификации использования существующих европейских инструментов поддержки.

5) **Ограничения мобильности ученых**. Гласно или не гласно в Беларуси ограничена мобильность ученых, существуют административные препятствия для выезда за рубеж для студентов, аспирантов, преподавателей, научных работников.

[26] См. например, о проблеме запрета на профессию http://community.livejournal.com/zabarona_na_prf/

4. Стратегические направления действий

Стратегия Беларуси по приближению в направлении Единого исследовательского пространства ЕС распадается на несколько основных блоков:

1) Формальная адаптация рамочных требований

а) На уровне правительств стран Восточного партнерства и ЕС следует начать переговоры о подписании рамочных ***соглашений о партнерстве в области научных исследований*** и получения ***ассоциированного статуса при 7-ой рамочной программе***. В случае Беларуси подписание таких соглашений осложнено вопросом, связанным с отсутствием Договора о партнерстве и сотрудничестве с ЕС (Partnership and Cooperation Agreement). Временной заменой такому соглашению может служить обсуждаемый в настоящее время Joint Interim Plan, подписание которого может служить основанием для начала переговоров об углубленном сотрудничестве в сфере научных исследований.

б) Следует начать переговоры об ***адаптации норм и стандартов европейской статистики*** в области науки, технологий, исследований.

2) Развитие инфраструктуры научных исследований

а) ***Поддержка государственных и негосударственных научных и исследовательских центров и их инфраструктуры.*** В Беларуси должна быть расширена поддержка научных и исследовательских как через финансирование инфраструктуры, так и поддержку их исследовательской работы в конкретных тематических областях.

б) ***Исследования в конкретных тематических областях, включая специальные исследования сферы производства знания***. Недостатки и пробелы в статистическом материале должны быть компенсированы специальными исследованиями. Такие исследования следует реализовать совместными командами экспертов из стран Восточного партнерства и ЕС. Для развития собственно сферы исследований необходимо запустить систему регулярной оценки и мониторинга самой этой сферы (организация исследований про исследования), назрела необходимость исследований и во многих других тематических областях: образование, культура, региональное развитие и т.д.

в) ***Поддержка инфраструктуры публичности и коммуникаций на национальном и региональном уровне (издательской работы, выхода научных журналов, конференций и тематических экспертных круглых столов)***. Как на уровне стран Восточного партнерства, так и на национальном

уровне следует расширить поддержку издательской работы, выхода научных журналов, конференций и тематических экспертных круглых столов.

г) ***Поддержка мобильности*** исследователей, ученых, экспертов. Такая поддержка может осуществлять через существующие программы, однако, фокус в большей должен быть смещен на поддержку регионального сотрудничества стран Восточного партнерства. Для стимулирования мобильности необходимо устранить существующие ограничения на выезд и обмен научными кадрами.

3) Расширение открытости и доступности европейских программ поддержки

а) ***Расширение информирования и вовлечения научно-исследовательских кадров (как государственных, так и независимых исследовательских структур) в европейские программы.*** Гражданское общество Беларуси должно расширить ***информирование и вовлечение*** научно-исследовательских кадров (как государственных, так и независимых исследовательских структур) в европейские программы поддержки. На сегодняшний момент проблема во многом состоит не в том, что белорусским исследователям не хватает доступных инструментов поддержки, но во многом в том, что они не достаточно информированы и компетентны для того, чтобы их использовать.

б) ***Расширение публичности и открытости национальных информационных пунктов и офисов европейских программ, в частности National Information Point for FP.*** Национальные информационные пункты и офисы европейских программ, в частности National Information Point for FP, должны расширить ***публичность и открытость*** свей деятельности. Как правило, такие информационные пункты создаются при государственных органах и информация о программах доходит лишь ограниченному количеству адресатов. Структуры гражданского общества должны вовлекаться как в работу таких структур, так и в мониторинг и контроль их деятельности.

4) **Стимулирование публичности и общественного диалога вокруг результатов исследований и экспертиз с включением представителей государства, академического сообщества, независимых экспертов, организаций гражданского общества, а также представителей стран ЕС и ВП.** Проводимые в Беларуси на средства европейских программ и тендеров результаты научных исследований и экспертиз должны предусматривать обязательный компонент организации широких публичных обсуждений.

Таблица 1: Система индикаторов для мониторинга ERA: общая структура сети индикаторов

Компоненты системы **Уровни**		Компонент 1. Производство знания: объем и качество	Компонент 2. Треугольник знания: потоки и динамика	Компонент 3. «Пятая свобода»: открытость и циркуляция знания внутри и вне границ ЕС	Компонент 4. Социальный аспект	Компонент 5. Устойчивое развитие и глобальные проблемы
Тип А. Политические действия	Тип А1. Уровень стран-членов ЕС	Госрасходы на науку и исследование Привлекательность политики Интенсивность частных инвестиций в исследования и науку	Страновая политика в области «треугольника знания» Координация политик «треугольника» внутри страны	Подготовка взаимодействия высшего образования и исследований Открытость государственных заказов Привлекательность условий для исследователей	Платформы социального взаимодействия вовлечение заинтересованных сторон в технологическую оценку (Technology Assessment)	Политика и действия в области устойчивого развития
	Тип А2. Уровень ЕС и координации внутри ЕС	Объем и структура Рамочной программы Совместные программы Представление единой позиции в международных отношениях Исследовательская инфраструктура (ESFRI) и инструменты	Политика ЕС в области «треугольника знания» Европейский Институт Технологии (European Institute of Technology) Политика ЕС в области инновации и частно-публичных взаимодействий	Общий рынок знаний и его производственные факторы в ЕС Высокая производительность общеевропейской системы информации	Платформы социального взаимодействия вовлечение заитересованных сторон в технологическую оценку (Technology Assessment) Этические принципы Сплоченность (cohesion) и равенство	Стратегическое партнерство между Сообществом и странами-членами Политика и действия в области устойчивого развития
Тип В. Прогресс и состояние ERA		Интеграция-координация между странами-членами государственных фондов на исследования	Потоки «высшее образование-иследования-инновации» внутри ЕС и внутри стран челнов Частно-публичные взаимодействия и потоки	Сотрудничество внутри ЕС Потоки знания и конкуренция внутри ЕС за факторы производства знания Доступ к дополнительным знаниям и возможностям внутри ЕС Исследовательская инфраструктура мирового класса	Деятельность научного сообщества Общее предвидение Социальная, региональная, географическая сплоченность	Совместная деятельность в области устойчивого развития
Тип С. Эффекты		Производство знания (объем и качество) Исследования мирового уровня			Доверие и диалог между	Главенствующая роль ЕС в

ERA; Лиссабонские цели	Структурные изменения: -интенсивность знания -специализация (географическая, секторальная) -динамика предприятий Фактическая привлекательность ERA Связанность - сети между ERA и миром, открытость ERA для всего мира	обществом и сферой науки и технологий Отношение общества к состоянию равенства в науке и технологиях: географическому, социальному, гендерному	ответах на глобальные вызовы и достижении целей устойчивого развития

Таблица 2: Общая структура сети индикаторов для Беларуси/региона Восточного партнерства

Компоненты системы / **Уровни**		Компонент 1. Производство знания: объем и качество	Компонент 2. Треугольник знания: потоки и динамика	Компонент 3. «Пятая свобода»: открытость и циркуляция знания	Компонент 4. Социальный аспект	Компонент 5. Устойчивое развитие и глобальные проблемы
Тип А. Политические действия	Тип А1. Рамочный уровень ЕС-27, прогресс и состояние, эффекты ERA	Госрасходы на науку и исследование Привлекательность политики Интенсивность частных инвестиций в исследования и науку Объем и структура Рамочной программы Совместные программы Представление единой позиции в международных отношениях Исследовательская инфраструктура (ESFRI) и инструменты	Политика в области «треугольника знания» Европейский Институт Технологии (European Institute of Technology) Политика ЕС в области инновации и частно-публичных взаимодействий	Взаимодействие высшего образования и исследований Открытость государственных заказов Привлекательность условий для исследователей Общий рынок знаний и его производственные факторы в ЕС Высокая производительность общеевропейской системы информации	Платформы социального взаимодействия Вовлечение заинтересованных сторон в технологическую оценку (Technology Assessment) Этические принципы Сплоченность (cohesion) и равенство	Политика и действия в области устойчивого развития Стратегическое партнерство между Сообществом и странами-членами

Тип А2. Уровень ВП, координации внутри ВП (многосторонее взаимодействие)	Совместные программы Общая исследовательская инфраструктура и инструменты	?	Региональное взаимодействие высшего образования и исследований Привлекательность условий для исследователей Общий рынок знаний и его производственные факторы ?	?	Стратегическое партнерство между странами ?
Тип А3. Национальный уровень (страны-партнеры) и двухстороннее взаимодействие с ЕС	Госрасходы на науку и исследование Привлекательность политики Интенсивность частных инвестиций в исследования и науку	Страновая политика в области «треугольника знания» Координация политик «треугольника» внутри страны	Подготовка взаимодействия высшего образования и исследований Открытость государственных заказов Привлекательность условий для исследователей Барьеры/запреты/ограничения	Платформы социального взаимодействия вовлечение заинтересованных сторон в технологическую оценку (Technology Assessment) Этические принципы Сплоченность (cohesion) и равенство	Политика и действия в области устойчивого развития Стратегическое партнерство между странами/регионом и ЕС/Беларуси и ЕС
Тип В. Прогресс и состояние национальной сферы научных исследований и разработок, степень интеграции с ERA	Интеграция-координация с политиками ЕС Адаптация стандартов ЕС в области науки и технологий	Потоки «высшее образование-иследования-инновации» внутри ВП и внутри стран-парнеров Частно-публичные взаимодействия и потоки	Сотрудничество с ЕС (объем участия в программах ЕС) Потоки знания и конкуренция за факторы производства знания Доступ к дополнительным знаниям и возможностям внутри страны Доступ к знаниям и возможностям в ЕС Исследовательская инфраструктура Доступ к исследовательской инфраструктуре ЕС	Деятельность научного сообщества Общее предвидение Социальная, региональная, географическая сплоченность	Совместная деятельность в области устойчивого развития

Тип С. Эффекты развития сферы научных исследований	Производство знания (объем и качество) Исследования мирового уровня Структурные изменения: -интенсивность знания -специализация (географическая, секторальная) -динамика предприятий Фактическая привлекательность сферы научных исследований Связанность - сети между сферы научных исследований Беларуси и ВП, Беларуси и ЕС, включенность в мировые сети, открытость сферы научных исследований для всего мира	Доверие и диалог между обществом и сферой науки и технологий Отношение общества к состоянию равенства в науке и технологиях: географическому, социальному, гендерному	Роль Беларуси и ВП в ответах на глобальные вызовы и достижении целей устойчивого развития